

Questão social, pobreza rural e intersetorialidade: desafios de uma tenra construção

Social issue, rural poverty, and intersectorality: challenges of an incipient construction

Juliana Firmino Fonzar* 

Eugênia Aparecida Cesconeto** 

RESUMO

O artigo tem por objetivo discutir os desafios e perspectivas da intersetorialidade no enfrentamento à pobreza rural, como uma das expressões da questão social. Assim, contextualiza a pobreza rural na realidade brasileira frente ao avanço do agronegócio com produção voltada fortemente ao mercado externo; dialoga sobre a intersetorialidade enquanto um campo em disputa e caminho possível para a construção de estratégias coletivas na perspectiva de garantia de direitos. Trata-se de estudo qualitativo, com base em revisão teórico-bibliográfica e observação participante decorrente da experiência profissional na área de extensão rural. Pressupõe o reconhecimento da intersetorialidade como componente das redes socioassistenciais e, salutar na estruturação de estratégias no enfrentamento da questão social no rural, que se manifesta de forma multifacetada, funda-se na contradição capital-trabalho e demanda atuação articulada para sua mitigação. Considera-se que deve ser superada a percepção da pobreza rural como um fenômeno natural e/ou fruto da inaptidão dos indivíduos “no agro”, pois se trata de um processo sócio-histórico.

Palavras-Chave: questão social; pobreza rural; intersetorialidade; políticas públicas.

ABSTRACT

This article aims to discuss the challenges and perspectives of intersectorality in tackling rural poverty, as one of the expressions of the social issue. Thus, it contextualizes rural poverty in the Brazilian reality in light of the advancement of agribusiness with production focused heavily on the foreign market. It also highlights intersectorality as a field in dispute and a possible path for the construction of collective strategies from the perspective of guaranteeing rights. This is a qualitative study, based on a theoretical-bibliographical review and participant observation resulting from professional experience in rural areas. It presupposes the recognition of intersectorality as a component of social assistance networks and as beneficial in structuring strategies to face social issues in rural areas, which manifest themselves in a multifaceted way. They are based on the capital-labor contradiction and demand articulated action to mitigate them. It is considered that the perception of rural poverty as a natural phenomenon and/or the result of the ineptitude of individuals “in agriculture” must be overcome, as it is a socio-historical process.

Keywords: social issue; rural poverty; intersectorality; public policies.

ARTIGO

<https://doi.org/10.12957/rep.2024.86525>

*Universidade Estadual do Oeste do Paraná/Unioeste, Toledo, Paraná, Brasil. E-mail: fonzar.assistentesocial@gmail.com.

**Universidade Estadual do Oeste do Paraná/Unioeste, Toledo, Paraná, Brasil.

E-mail: eucosconeto@gmail.com.

Como citar: FONZAR, J. M.; CESCONETO, E. A Questão social, pobreza rural e intersetorialidade: desafios de uma tenra construção. Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea, Rio de Janeiro, v. 22, n. 56, pp. 62-77, set./dez, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rep.2024.86525>.

Recebido em 14 de junho de 2023.

Aprovado para publicação em 08 de abril de 2024.

Responsável pela aprovação final: Monica de Jesus César



© 2024 A Revista Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

Introdução

A pobreza rural, concebida como uma das expressões da questão social, está entrelaçada à questão agrária no contexto do capital e tem como fundamento a contradição capital x trabalho, manifestando-se de modo multifacetado.

Entende-se a questão social, segundo Yamamoto (2020, p. 34), como uma gama de “expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura” fundada numa origem comum: a produção social é cada vez mais coletiva, enquanto a apropriação de seus frutos mantém-se privada, nas mãos de uma pequena parcela da sociedade. Por outro lado, a questão agrária expressa os diferentes conflitos provenientes do uso da terra e/ou da relação capital/trabalho no rural, que são desencadeados ou aprofundados pelo modelo de desenvolvimento agrário vigente, isto é, aquele que no contexto atual é formatado pelas relações capitalistas (Sant’Ana, 2012).

A população pobre global é de “1.1 bilhão de 6.1 bilhões de pessoas. Ainda, estima-se que pouco mais de 18% vivam em pobreza multidimensional aguda” (PNUD, 2023). Além disso, de acordo com o Anuário Estatístico Mundial Alimentação e Agricultura da Organização das Nações Unidas (FAO, 2023), em 2022, “entre 691 e 783 milhões de pessoas no mundo enfrentaram a fome [...]. A insegurança alimentar moderada ou grave afetou 33,3% dos adultos que vivem em áreas rurais, em comparação com 28,8% nas áreas periurbanas e 26,0% nas áreas urbanas”.

No Brasil a pobreza atinge “cerca de 12,4% da população, e a extrema pobreza atinge cerca de 5,9% da população”, conforme a linha do Banco Mundial (IBGE, 2023, p. 72). A pobreza é um fenômeno antigo, mas no capitalismo ela assume formas peculiares. Se antes a pobreza era atribuída ao infortúnio divino, carência de recursos, traços morais, disparidade entre o aumento da população e a produção de alimentos, hoje, há equívocos e disputas de classe em torno de seu conceito.

Por muito tempo vigorou (e ainda reverbera) uma concepção de pobreza centrada na falta ou precariedade de renda. Nesta visão, o sujeito desempregado ou subempregado não consegue recursos financeiros suficientes para manter suas necessidades primordiais e se torna um demandador do Estado, principalmente, por meio da política de assistência social. Com o avanço da agenda neoliberal, gradativamente as agências multilaterais (organizações internacionais de cunho financeiro/social) passaram a incorporar uma visão mais ampla sobre a pobreza, concebendo-a como multidimensional, contudo, atrelada a déficits de desenvolvimento econômico, incapacidade dos governos de gerir a questão ou falta de aprimoramento das “habilidades” dos pobres.

Na análise social-crítica, considera-se que o imbróglio desta perspectiva é que ela não leva em conta o fundamento da pobreza no capitalismo, isto é, como elemento estrutural e produto inerente e necessário deste modo de produção. “O próprio desenvolvimento ca-

pitalista, o aumento da riqueza socialmente produzida, não só não reduz a pobreza, como pelo contrário, a produz e amplia” (Siqueira; Alves, 2018, p. 17). A riqueza gerada em quantidades cada vez maiores é socialmente produzida, contudo, é apropriada pela minoria burguesa, por meio da exploração da mais-valia. À maioria trabalhadora resta a pauperização absoluta ou relativa, haja vista o pouco que lhe sobra em relação à riqueza que produziu.

De acordo com Netto (2007, p. 143), a pauperização absoluta “registra-se quando as condições de vida e trabalho dos proletários experimentam uma degradação geral”; já a pauperização relativa “se caracteriza pela redução da parte que lhes cabe do total dos valores criados, enquanto cresce a parte apropriada pelos capitalistas”. Na sociedade de classes, é possível mitigar a pobreza absoluta, mas não a relativa, já que esta é inerente à dinâmica contraditória entre capital e trabalho. Ela não é exclusiva dos indivíduos alijados do mercado, pois mesmo aqueles que possuem renda regular vivem suas manifestações, ainda que de modo mais ameno que os primeiros.

Além disso, na dinâmica da acumulação, ocorre a útil e necessária existência do exército industrial de reserva, ora atraído, ora repellido pelo mercado, conforme as necessidades do capital. Aqui coloca-se também o desemprego que, segundo Siqueira e Alves (2018, p. 20) com base em Marx, possui funções delimitadas, como “a oferta de material humano a serviço das necessidades variáveis de expansão do capital e a regulação de salário e direitos trabalhistas”. Em síntese, a pobreza é construída histórica e socialmente e, no contexto do capital, é uma das expressões da questão social. Se suas manifestações são multifacetadas, seu fundamento está atrelado à contradição capital-trabalho.

Numa perspectiva multidimensional, a pobreza vai além da carência, privação financeira ou acesso deficitário à alimentação. Considera-se outras variáveis, como o atendimento às necessidades de habitação, mobilidade, vestuário, acesso a políticas públicas, lazer, água de qualidade, saneamento, segurança alimentar e nutricional, entre outros aspectos que se relacionam com os direitos civis, políticos e sociais.

Como visto, na tradição marxista, a caracterização de pobreza absoluta e relativa não é a mesma dos indicadores comumente utilizados para a mensuração da pobreza. Na tentativa de mensurar a pobreza, conforme Engelbrecht (2021), desde 1990 foi desenvolvido o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que consiste na média aritmética simples de três variáveis: saúde/longevidade; nível de educação; e produto interno bruto (PIB). Trata-se de um avanço, contudo, incapaz, assim como a perspectiva que o embasa, de aferir e explicar a pobreza numa perspectiva de totalidade. Na cena contemporânea, embora tenham ocorrido avanços na direção de considerar diferentes necessidades humanas básicas, a renda ainda é fator central para aferição da pobreza. Isso fica evidente nas linhas de pobreza e extrema pobreza propostas pelo Banco Mundial e que servem de parâmetro de análise, bem como de critério para acesso a vários programas sociais.

O Brasil não possui uma linha oficial de pobreza, mas utiliza-se da Síntese de Indicadores Sociais, que construiu até o momento três linhas absolutas e uma linha relativa, demonstrando que a proporção de pobres varia de acordo com a linha adotada. As linhas de pobreza construídas são: a partir de dólares diários (Banco Mundial); a partir de proporções do salário-mínimo (baliza para os programas sociais); a partir de linhas de referência para a concessão do benefício do Programa Bolsa Família; e pela contabilização da pobreza a partir de medidas relativas, como a média e a mediana (países desenvolvidos) (IBGE, 2023, p. 70).

O enfrentamento da pobreza demanda a atuação coordenada e articulada das políticas setoriais para a sua mitigação e, nesta direção, a intersetorialidade é uma estratégia relevante. Atualmente, a intersetorialidade está presente na gestão das políticas públicas e, com conotação polissêmica, tem sido alvo de estudos nas últimas décadas, sobretudo a partir dos anos 2000. Aqui, a intersetorialidade é compreendida dialeticamente como uma prática social articuladora de diferentes políticas, serviços e profissionais, mas que deve estar voltada para a garantia de direitos.

Este artigo apresenta os resultados de um estudo, de caráter qualitativo, realizado com base em revisão teórico-bibliográfica e conta com a observação participante decorrente da experiência profissional na área de extensão rural. Tem como objetivo discutir os desafios e perspectivas da intersetorialidade no enfrentamento à pobreza rural e, para isso, o seu desenvolvimento foi estruturado em três tópicos. O primeiro situa a pobreza rural no contexto do capital, indicando seus determinantes sócio-históricos e as consequências da exploração predatória no campo. O segundo aborda a intersetorialidade, considerando que sua concepção e efetivação são objeto de disputas. O terceiro tópico discorre sobre a intersetorialidade como uma estratégia de enfrentamento à pobreza rural, apontando elementos para a sua construção no âmbito das políticas sociais.

Considerações sobre a pobreza rural no contexto do capital

Diferentemente do espaço urbano, no rural a pobreza encontra-se espalhada, pulverizada e, muitas vezes, ocultada, já que o camponês pobre geralmente consegue garantir por meio da terra sua subsistência (ainda que precariamente) e, tradicionalmente, a pobreza é entendida no Ocidente como sinônimo de fome ou de acesso insuficiente à alimentação.

De acordo com Aragão e Contini (2022), o modelo produtivo voltado à produção de *commodities*¹ com alta tecnologia coloca o Brasil como o maior produtor e exporta-

1 *Commodities* refere-se a “um conjunto específico de produtos que tem escala, padrão e cotação internacional de produção e comercialização. São, em geral, matérias primas minerais ou agrícolas, ou produtos semielaborados, tais como soja, milho, trigo, café, minério de ferro, aço, alumínio, petróleo. Estes produtos são produzidos em larga escala em vários países do mundo [...]” (Alentejano; Egger, 2021, p. 104).

dor de soja do mundo, o terceiro maior produtor de feijão, líder absoluto na produção e exportação de açúcar e terceiro maior produtor de carnes (somando-se suína, bovina e frango). Contudo, o II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil (OXFAM BRASIL, 2022), indica que 60% dos domicílios rurais enfrentam níveis de insegurança alimentar; precarização das condições de trabalho e vida e movimentos de êxodo rural.

O rural é um espaço complexo e permeado por múltiplas relações sociais. Dotado de particularidades espaciais e temporais derivadas, em grande medida, das peculiaridades da agropecuária, o rural está inserido na dinâmica do capital e seus movimentos. Para Engelbrecht (2021), ocorreram muitas transformações nas comunidades rurais, como novos ritmos de trabalho, desprendimento de crenças tradicionais, outros objetos e valores que marcam novas formas de vida. Com base em Alentejano (2000), Rosa e Ferreira (2010) e Bernardelli (2010), a autora afirma que as transformações do rural brasileiro não configuram um “novo rural”, mas consistem em expressões do processo histórico de produção do espaço, que evidenciam disparidades locais e regionais e a constante correlação de forças entre agronegócio e agricultura familiar.

A história brasileira é marcada pela colonização predatória, pela exploração das riquezas naturais e pelo latifúndio produtor de monoculturas para o abastecimento externo, que condicionou uma configuração fundiária extremamente desigual e favorecedora da classe dominante. Com base no Censo Agropecuário, DelGrossi (2019, p. 9) evidencia a alta concentração de terras: “os estabelecimentos com menos de 100 hectares representam 91% dos produtores agropecuários brasileiros, mas ocupam somente 20% das terras. Já os grandes estabelecimentos, com 1.000 hectares ou mais, representam 1% dos produtores, mas ocupam 48% da área”.

Com a inserção da tecnologia e mecanização massiva no campo, ocorre o êxodo rural. Os produtores de subsistência que ficaram no campo não conseguem se manter e precisam vender sua força de trabalho, num processo de “proletarização” do camponês, sendo que grande parte deles permanece na informalidade (Engelbrecht, 2021). O rural está mais competitivo, globalizado e marcado pelas relações neoliberais de trabalho, produção e comercialização. Ocorre uma dinâmica de espoliação do camponês sem que, necessariamente, lhe seja retirada a posse da terra. A produção “consorciada” atrelada à agroindústria, bem como os casos de alto giro de recursos financeiros de custeio agrícola via financiamentos (numa linha muito tênue entre o risco do lucro e do endividamento), são exemplos das manifestações do capitalismo contemporâneo no campo.

A pobreza rural no país, segundo Mattei (2012), tem três grandes determinantes: a monocultura desenvolvida em grandes propriedades, as relações de trabalho com marcas escravocratas e um sistema de produção voltado ao exterior. Estes se desdobram em

consequências tais como o “sufocamento” das pequenas propriedades, a expulsão de camponeses para as cidades, o progressivo aumento da produção de *commodities* com meios convencionais de produção e a exploração agrícola em detrimento da diversificação produtiva baseada em alternativas mais sustentáveis, como a agroecologia. Esses aspectos têm agravado os conflitos no campo. O Relatório de Conflitos no Campo, da Comissão Pastoral da Terra (CPT, 2024), mostra que em 2023 foram registradas 2.203 ocorrências de conflitos no campo, contra 2.050 do ano anterior e 2.130 no ano de 2020. Dos conflitos de 2023, 71,80% foram por terra (ações de resistência e enfrentamento pela posse, uso e propriedade da terra), o maior número desde o início dos levantamentos, em 1985.

Segundo Mello (2018), no início dos anos 2000, a pobreza rural passou a ser entendida numa perspectiva de territorialidade e foram iniciados programas na linha de disponibilização de serviços públicos, geração de renda e inclusão produtiva, seguindo a lógica das políticas públicas de cunho neoliberal, com ações descontinuadas ou focalizadas, fragmentadas e pontuais.

Nas últimas duas décadas, uma série de políticas públicas vem sendo implementada para os agricultores familiares, como o crédito rural, principalmente via Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) (1996); o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em suas diferentes modalidades (2003); a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) (2010); e o incentivo à agregação de valor à produção através do processamento/agroindustrialização. Embora sejam passos importantes, estes não dão conta de atingir visceralmente a extrema pobreza rural, mesmo porque, muitas vezes, os mais pobres não atendem aos critérios mínimos exigidos por esses programas governamentais.

Entre 2011 e 2014, foi implementada pelo governo federal uma estratégia específica para estas famílias, no âmbito do Plano Brasil sem Miséria. Este tinha uma perspectiva multidimensional da pobreza e viabilizou alguns avanços, como: o programa Água e Luz Para Todos; o programa de transferência de renda Fomento às Atividades Produtivas Rurais; e as ações expansivas no âmbito do PAA (regulamentado em 2023), com investimentos para a mitigação da miséria. O referido plano pressupunha a articulação intersectorial de diferentes ministérios com estados e municípios, para viabilizar garantia de renda, minimizar a extrema pobreza por meio do acesso a serviços públicos de saúde, educação e cidadania e promover a inclusão produtiva (Engelbrecht, 2021; Ipea, 2023).

Contudo, estas iniciativas enfrentaram progressivo desmonte devido a medidas de cunho ultraneoliberal, implementadas sobretudo a partir de 2016, com a ascensão de Michel Temer à presidência – via golpe de Estado –, e intensificadas no governo de Jair Messias Bolsonaro. Cortes orçamentários em vários programas sociais, como o PAA; congelamento dos valores *per capita* de repasse federal do PNAE; paralisação ou aniquilação

de iniciativas como o Programa Cisternas; desconfiguração do programa de reforma agrária; e a extinção de instâncias participativas, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) – recriado apenas em 2023 – ilustram o cenário de descompromisso com o enfrentamento à pobreza urbana e rural.

A intersectorialidade nas tramas do possível

De acordo com Sousa *et al.* (2013), o prefixo “inter” no termo “intersectorialidade” remete a um conjunto de setores que, ao se aproximarem e interagirem entre si, podem produzir ações e saberes integrados e compartilhados. Trata-se de uma estratégia que permite uma visão integral das necessidades sociais da população, visando superar a fragmentação das políticas públicas. Com visão semelhante, Tumelero (2018) defende que, no âmbito das políticas públicas, a intersectorialidade aparece como uma possibilidade de suplantiar práticas fragmentárias ou sobrepostas na relação com os usuários dos serviços públicos, privados ou da sociedade civil.

A intersectorialidade possui uma identidade complexa, pois atende ao mesmo tempo aos interesses do capital e do trabalho. Conceitualmente, nasceu ligada à medicina social, tendo como marco a Conferência de Alma-Ata (1978). Posteriormente, a intersectorialidade foi apropriada pelo Banco Mundial, a fim de imprimir mais eficiência e eficácia às políticas públicas, reduzindo custos e otimizando recursos financeiros, humanos e materiais (Faler, 2015).

No tempo presente, tanto o conceito de intersectorialidade como o seu direcionamento são objetos de disputa. Entretanto, numa análise crítica, a intersectorialidade deve ser compreendida como uma prática social capaz de articular diferentes políticas, serviços e ações profissionais, efetivando a garantia de direitos. A “intersectorialidade suscita a necessidade de diferentes setores atuarem de forma integrada e inclusiva na implementação, no compartilhamento de recursos, nas metas e no desenvolvimento de estratégias” (Navarro, 2011 *apud* Faler, 2015, p. 82).

A intersectorialidade vem sendo implementada na gestão e operacionalização das políticas públicas, a partir das demandas identificadas no cotidiano e mediante processos contínuos de articulação e construção entre os diferentes sujeitos. Conforme Bidarra e Cesconeto (2020), não é possível que a intersectorialidade seja criada e entregue pronta por chefias ou estruturas hierárquicas distantes ou apartadas da realidade, pois ela deve emanar das requisições dos usuários e profissionais. Logo, para que seja efetivada na ponta, a intersectorialidade precisa ser aceita e reconhecida pelos gestores das políticas públicas, posto que o envolvimento e a mediação dos sujeitos envolvidos em sua execução são fundamentais para responder à complexidade das situações enfrentadas e para avançar no estabelecimento de fluxos, protocolos, diálogos e interações.

A intersetorialidade está presente no âmbito do planejamento e gestão das políticas, no entanto, apresenta-se de modo deficitário na base operativa destas. Para Souza *et al.* (2013), a barreira da setorialização e, para Tumelero (2018), a burocracia, fragmentação, sobreposição e endogenia de departamentos, entre outros fatores, configuram entraves para as práticas intersetoriais. Há que se considerar ainda o emaranhado de relações existentes no trabalho intersetorial, que expressam distintos interesses econômicos e político-partidários. Estes interesses exprimem as disputas pelo fundo público e refletem distintos projetos societários que dificultam as ações intersetoriais, demarcando avanços e retrocessos para a sua efetivação.

A intersetorialidade está presente como diretriz explícita ou implícita em várias políticas públicas, mas, na prática, ainda está em constante construção. Se nas cidades ela apresenta debilidades, no rural é bastante incipiente, já que grande parte das políticas públicas não cobre este espaço inteiramente, ou seja, a abrangência se dá de modo parcial e/ou precarizado.

Intersetorialidade como estratégia de enfrentamento à pobreza rural: uma tenra construção

A pobreza vai muito além da fome e da dificuldade em supri-la. Ela é um fenômeno multidimensional e é “identificada como um problema perverso”, para o qual intervenções seletivas, focalizadas, pontuais e de curto prazo – em detrimento de um sistema de defesa e garantia de direitos universais – são insuficientes. Nas políticas públicas, esse fenômeno requer a abordagem intersetorial como uma estratégia para viabilizar direitos (Bronzo; Siqueira; Cançado, 2022, p. 4).

A Constituição Federal de 1988 prevê, na seguridade social, a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais. No entanto, o acesso das populações do campo, da floresta e das águas às políticas da seguridade – saúde, previdência e assistência social – e demais políticas sociais ainda é deficitário.

Na luta histórica por direitos, os trabalhadores rurais foram relegados a segundo plano. Na previdência social, somente a partir dos anos 1960 estes começam a ser reconhecidos como uma categoria de segurados e passam a ter acesso a alguns benefícios previdenciários, mas de modo segregador às mulheres. Atualmente, sob o discurso de modernização tecnológica, ocorre a progressiva digitalização dos serviços previdenciários, que demandam acesso e domínio da rede digital. Este processo expressa a redução de pessoal e precarização da política previdenciária, dificultando o acesso de parcela importante das populações rurais (pobres, idosas e de menor escolaridade) a direitos e elevando a procura por serviços de terceiros para a intermediação.

No âmbito da assistência social, é baixo o número de municípios que conta com equipes volantes da proteção social básica, voltadas ao atendimento do rural. De acordo com o Censo Suas de 2020, dos 8.403 Cras brasileiros, apenas 1.325 (15,8%) contam com equipes adicionais voltadas ao atendimento de populações em territórios extensos e áreas isoladas. Destas, 787 atendem especificamente a territórios rurais, 61 a áreas urbanas e 477 a ambos os territórios (Brasil, 2021). O déficit de equipes neste serviço, que é a maior porta de entrada do Suas no rural, dificulta a realização de buscas ativas, inviabiliza o desenvolvimento do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif) e impede ou precariza o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), em um espaço em que desponta pobreza, desigualdade, vulnerabilidade e fragilização de vínculos familiares e comunitários, tal como nos centros urbanos.

Violações de direitos no âmbito intrafamiliar podem demorar mais ainda a serem identificadas, como a violência doméstica contra mulheres, que é uma demanda frequentemente invisibilizada. Além disso, como os serviços da proteção social especial estão instalados nas cidades, muitos usuários abandonam o acompanhamento por dificuldade de locomoção.

A saúde, sobretudo na atenção primária, está mais capilarizada que outras políticas nos territórios rurais, uma vez que a Estratégia Saúde da Família preconiza uma equipe de referência para estes espaços dos municípios ou, minimamente, viabiliza agentes comunitários de saúde para acompanhar as famílias. Além disso, em 2011 foi instituída a Política Nacional de Saúde Integral das Populações do Campo, da Floresta e das Águas (PNSIPCFA), alterada em 2014. Essa política objetiva promover a saúde destas populações através do acesso aos serviços, iniciativas e ações que “reconheçam as especificidades de gênero, geração, raça/cor, etnia e orientação sexual, [...] à redução de riscos e agravos à saúde decorrente dos processos de trabalho e das tecnologias agrícolas e à melhoria dos indicadores de saúde e da qualidade de vida” (Brasil, 2011, p. 7).

Esta política busca considerar as especificidades dos vários segmentos das populações do campo e delimita objetivos específicos, princípios e diretrizes que norteiam a elaboração de planos, programas, projetos e ações, o que configura um importante avanço. Todavia, a falta de equipamentos de saúde nas áreas rurais, a distância das cidades e as variações estruturais e financeiras de um município para o outro não garantem uniformidade no acesso às ações de saúde, sejam elas preventivas, curativas, individuais ou coletivas.

A habitação é outro aspecto complexo. Embora exista o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), criado em 2009, há escassez de ações de habitação de interesse social voltadas a este espaço, seja de unidades novas, seja de reformas, deixando os pequenos agricultores sem alternativas de melhoria nas condições de moradia.

A partir do Plano Safra 2019-2020, no âmbito do Pronaf e dentro da linha de crédito Pronaf Investimento – Mais Alimentos², passou a ser considerada um avanço a possibilidade de financiamento de até R\$ 70.000,00 para a construção, reforma ou ampliação habitacional, com prazo de dez anos para pagamento e juros de 6% ao ano (Fetaep, 2023). Entretanto, esta alternativa está sujeita ao enquadramento nos critérios do CAF/Pronaf³ e análise de crédito – que é diretamente ligada ao valor monetário movimentado pelo agricultor. Assim, agricultores pertencentes ao grupo B do CAF, ou seja, aqueles que possuem renda anual de até R\$ 23.000,00, não conseguem acessar este financiamento (Brasil, 2020).

O público alijado desta política são trabalhadores volantes, desempregados/produtores de subsistência e usuários de benefícios previdenciários ou assistenciais que residem em moradias cedidas, improvisadas, ocupadas irregularmente, em situação de posse não documentada, enfim, moradias que são ocupadas de forma não contemplada pelo provimento habitacional público. Assim, esse público fica sujeito a atendimentos emergenciais das políticas públicas, como os da Defesa Civil, que é acionada quando da ocorrência de intempéries climáticas e, ainda, dos setores municipais de habitação e da assistência social quando ocorrem situações de extrema necessidade.

O saneamento básico, atualizado pela Lei nº 14.026/2020, é composto pelo abastecimento de água, esgoto sanitário e destinação de resíduos (lixo), e é deficitário no rural. De acordo com o IBGE (2021), 99,6% dos municípios apresentam abastecimento de água por rede coletora, e 60,3% deles informou ter serviço de coleta de esgoto. Quanto ao saneamento rural, há os seguintes dados: sobre abastecimento de água, 40,5% possuem atendimento adequado, 33,5% possuem atendimento precário e 26% não têm atendimento; sobre esgoto sanitário, 20,6% têm atendimento adequado, 54,1% têm atendimento precário e 25,3% estão sem atendimento; sobre manejo de resíduos sólidos, 23,6% contam com atendimento adequado, 20,9% com atendimento precário e 55,5% estão sem atendimento (Funasa, 2019, p. 68).

A Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), que está no Brasil desde 1948 apoiando processos produtivos com aporte na educação não formal e operando programas e projetos públicos voltados ao campo, é bastante capilarizada. Hoje, tem como público central

2 O Pronaf conta com várias linhas de crédito. O Pronaf Investimento é uma “Linha de financiamento para a implantação, ampliação ou modernização da estrutura das atividades produtivas. Tem por objetivo aumentar e melhorar a produção e a produtividade, reduzindo os custos, elevando a renda familiar” (Fetaep, 2022, p. 19).

3 O Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) substituiu a Declaração de Aptidão ao Pronaf. Uma vez atendidos aos seus critérios, qualifica o interessado como agricultor familiar nos termos da Lei nº 11.326/2006 e é utilizado para o enquadramento nos critérios das diversas linhas de crédito do Pronaf, bem como outras políticas públicas (Brasil, 2020).

os “agricultores familiares”, categoria instituída em meados dos anos 1990. Esta política foi alvo de desmontes neoliberais e permaneceu carregada de forte viés produtivista – herança da Revolução Verde⁴, mas vem incorporando as premissas da PNATER de 2010.

Se o Estado tentou mitigar a pobreza rural com foco assistencialista/ajustador por décadas, atualmente, em meio ao predomínio de ações agropecuárias, a intervenção estatal se volta principalmente para a operacionalização de programas de transferência monetária, provenientes da assistência social, como o programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais. No Paraná, há o Programa Nossa Gente Paraná em suas modalidades Renda Agricultor Familiar e Inclusão Produtiva Solidária. Há, ainda, programas articulados com a segurança alimentar e nutricional e que contribuem para o enfrentamento da pobreza, como o PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Mas o direcionamento dado à implementação destas ações – para manter ou não o *status quo* – depende de uma série de fatores, tais como as lutas e reivindicações dos usuários, as concepções e decisões dos agentes/gestores e os compromissos políticos dos governos.

Poder-se-ia ampliar a discussão sobre os déficits das políticas públicas no rural e como estas afetam as condições objetivas das famílias que nele vivem. No entanto, a análise se ateve às políticas sociais por estas se relacionarem com as dimensões primordiais da vida no campo, incidindo na pobreza rural. O rural é permeado de desigualdades e marcado pela incompletude das políticas e serviços públicos, configurando uma proteção social precária ou mesmo uma total desproteção social. A construção de arranjos intersectoriais tem se colocado como alternativa efetiva e, ao mesmo tempo, como um desafio, pois abre possibilidades de enfrentamento às expressões da questão social no rural, dentre elas, a pobreza.

Não seria justo afirmar que não existem processos em construção – ainda que tenros. No Paraná, um exemplo é o programa estadual Nossa Gente Paraná (criado em 2013 sob a nomenclatura Programa Família Paranaense e renomeado em 2020), gerido pela Secretaria do Desenvolvimento Social e Família (Sedef), que atende a famílias urbanas e rurais. Este programa busca enfrentar a pobreza por meio do acompanhamento intersectorial às famílias em situação de vulnerabilidade social. Seu arranjo institucional propõe que em cada município – prioritário ou de adesão espontânea – sejam instalados comitês locais e municipal compostos por órgãos da área da assistência social, educação, habita-

4 A revolução verde é um “processo lento, não só de mudança técnica, mas sobretudo econômica e cultural que impulsionou transformações na agricultura, associadas a um pacote tecnológico [...], que induziu a especialização produtiva [...] em grandes extensões de terra, com objetivo de exportação de matéria-prima, constituindo-se o que se denomina complexo agroindustrial” (Hadich; Andrade, 2021, p. 651; p. 655).

ção, saúde, segurança alimentar e trabalho, para que discutam estratégias conjuntas de inserção e acompanhamento de cada família atendida (Paraná, 2023).

Se, por um lado, há progressos, no sentido de estabelecer parâmetros mínimos de diálogo entre as políticas públicas, por outro, há desafios significativos para uma proposta de intersetorialidade que venha do estado para a base municipal. Em muitas cidades, verifica-se a falta de compromisso/envolvimento de vários serviços nas ações dos comitês e a não compreensão da importância do programa, além de questões estruturais, como a sobrecarga das equipes e os processos de precarização dos serviços, que dificultam o seu desenvolvimento.

De acordo com Bronzo, Siqueira e Cançado (2022, p. 4), a intersetorialidade é “uma ferramenta de gestão” e o primeiro passo para seu estabelecimento é compartilhar a visão sobre o problema a ser equacionado e alinhar o entendimento sobre as possíveis estratégias de ação. Assim, reconhecer a pobreza rural como um problema desafiador, que exige o desenvolvimento de ações intersetoriais no âmbito das políticas públicas, é pressuposto para a construção de redes de serviços socioassistenciais capazes de contribuir para o seu enfrentamento de modo articulado e sistemático.

Não existem modelos prontos de prática intersetorial passíveis de serem adaptados integralmente às diferentes realidades. Porém, há experiências que podem servir de referência para os profissionais que procuram estruturar estas práticas. Bidarra e Cesconeto (2020) sinalizam alguns elementos importantes para a construção de uma experiência intersetorial. São eles: abranger um território concreto; estruturar um trabalho coletivo que preserve a horizontalidade das relações; organizar-se com um projeto de intervenção; construir um coletivo de referência interdisciplinar e representativo; cuidar do registro da experiência; estabelecer acordos e pactuações; fomentar a comunicação e publicizar as etapas do processo; e monitorar a implementação. É relevante traçar um desenho territorial para o desenvolvimento das ações, pois os arranjos intersetoriais se inscrevem em realidades dinâmicas e distintas, estando sujeitos a adaptações. Ter por base um projeto com objetivos claros contribui para o alinhamento metodológico e permite ajustes necessários, sem perder as premissas da proposta intersetorial.

Sendo assim, é fundamental: reconhecer a problemática da pobreza rural, mesmo que dispersa no território; clarificar as principais manifestações da pobreza; estabelecer as prioridades de enfrentamento; levantar as possibilidades de atendimento por cada política e equipamento envolvido; traçar as metas e estratégias metodológicas de ação; estruturar minimamente um fluxo operativo; e estabelecer mecanismos de avaliação e monitoramento. Deste modo, é possível a construção de um trabalho intersetorial para o enfrentamento da pobreza rural, sabendo-se que tal construção não é linear nem fleumática.

Considerações finais

A pobreza é inerente ao modo de produção capitalista e sua lei geral de acumulação, por isso é estrutural, social e historicamente determinada. No rural, a pobreza não pode ser concebida como um fenômeno natural ou fruto da inaptidão dos indivíduos “no agro”. A pobreza rural está atrelada à questão agrária e ao avanço do capitalismo no campo. Fatores como concentração fundiária, aumento da mecanização, tecnologização e competitividade no campo, de um lado, geram altas taxas de lucro para os latifundiários e empresários do agronegócio. De outro, incidem, paradoxalmente, na vida dos camponeses, que são espoliados e proletarizados, agudizando as expressões da questão social e delineando-as com os contornos brutais da violência.

Para o enfrentamento da pobreza rural, é imprescindível considerar a diversidade das condições objetivas das populações rurais e suas necessidades no âmbito da proteção social, como trabalho, segurança alimentar e nutricional, saneamento básico, cultura e lazer, entre outros aspectos que constituem áreas de atuação das políticas públicas. No entanto, observa-se que tais políticas sociais – que, em certa medida, buscam enfrentar a pobreza – chegam de modo muito frágil e precário ao rural. Destacam-se algumas ações, sobretudo da política de assistência social, voltadas a transferências monetárias, mediante critérios de elegibilidade e condicionalidades às quais os “beneficiários” devem se submeter.

Contudo, se a pobreza se apresenta de modo complexo e multiforme, seu enfrentamento fragmentado e pontual será sempre exíguo. Sendo assim, é necessário ir além das ações seletivas e focalizadas para o enfrentamento da pobreza. As ações que visam tal enfrentamento devem reconhecer a amplitude de suas manifestações, sem perder de vista seus determinantes e fundamentos. Nesse sentido, é importante manter a criticidade e superar as análises individualizantes e culpabilizadoras dos sujeitos por sua penúria, que sustentam o discurso neoliberal de supervalorização do “empreendedorismo” e das transferências de renda como soluções para a melhoria das condições de vida das populações pobres.

Um dos aspectos relevantes para as políticas públicas voltadas para mitigar a pobreza rural é a intersetorialidade. Dada a forte setorialização das políticas sociais e a histórica secundarização da prestação de serviços públicos no rural, a prática intersetorial se coloca como um desafio. É necessário que os sujeitos envolvidos nas políticas executadas em determinado território/localidade compreendam que a pobreza rural é uma expressão da questão social e possui um caráter estrutural. É necessário, também, construir propostas alternativas de articulação entre as políticas setoriais, estabelecer prioridades conjuntas de atuação e definir os fluxos do trabalho intersetorial.

Múltiplos são os desafios para a construção de arranjos intersetoriais efetivos. Trata-se de um processo permeado de contradições frente aos interesses econômico-po-

líticos que se contrapõem na correlação das forças sociais. Por isso, é fundamental lutar para que sejam desenvolvidas políticas integradas e ações de caráter intersetorial, capazes de viabilizar o atendimento das populações do campo, da floresta e das águas em defesa dos seus direitos.

Contribuições dos/as autores/as: Ambas autoras participaram da concepção, elaboração e revisão do artigo.

Agradecimentos: Não se aplica.

Agência financiadora: Não se aplica.

Aprovação por Comitê de Ética: Não se aplica.

Conflito de interesses: Não se aplica.

Referências

ALENTEJANO, P. R. R. O que há de novo no rural brasileiro? *Terra Livre*, São Paulo, n.15, 2000.

ALENTEJANO, P. R. R.; EGGER; D. S. Agronegócio. *In: DICIONÁRIO de Agroecologia e Educação*. São Paulo: Expressão Popular, 2021.

ARAGÃO, A.; CONTINI, E. *O agro no Brasil e no mundo: um panorama do período de 2000 a 2021*. 2022. Disponível em: <https://www.embrapa.br/documents/10180/26187851/O+agro+no+Brasil+e+no+mundo/098fc6c1-a4b4-7150-fad7-aaa026c94a40>. Acesso em: 14 fev. 2023.

BERNARDELLI, Maria Lúcia F da H. SPOSITO, Maria E.B; WHITACKER, Arthur M. *Cidade e campo: relações e contradições entre urbano e rural*. 2ª ed. São Paulo: Expressão popular, 2010.

BIDARRA, Z. S.; CESCONE TO, E. A. Intersetorialidade e a formação de redes como caminho para a garantia de direitos de crianças e adolescentes. *In: NOGUEIRA, V. M. R. et al. (Org.). Estado, políticas públicas e a ação profissional de assistentes sociais*. Cascavel: Edunioeste, 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 26 jan. 2023.

BRASIL. *Política Nacional de Saúde Integral das Populações do Campo e da Floresta*. Brasília: Ministério da Saúde, 2011.

BRASIL. *Lei n. 14.026 de 15 de julho de 2020*. Brasília: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em: 28 maio 2024.

BRASIL. *Censo Suas 2020*. Resultados Nacionais – Cras. Brasília: Ministério da Cidadania, 2021.

CPT. *Conflitos no campo Brasil 2023*. Goiânia: CPT Nacional, 2024. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/downlods?task=download.send&id=14308:conflitos-no-campo-brasil-2023&catid=41>. Acesso em: 24 maio 2024.

BRONZO, C.; SIQUEIRA, L.; CANÇADO, A. Intersectorialidade no enfrentamento da pobreza no campo: a experiência recente de Minas Gerais. *Espaço Público – Revista de Políticas Públicas da UFPE*, Recife, v. 7, 2022.

DEL GROSSI, M. E. *Novo censo agropecuário brasileiro: agendas de pesquisas*. 2019. Disponível em: <https://www.cegafiunb.com/wp-content/uploads/2020/08/Texto-discuss%C3%A3o-CENSO-AGRO-2017.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2023.

ENGELBRECHT, M. R. *Pobreza rural e desigualdade social no contexto do agronegócio no município de Toledo – PR*. Relatório (estágio pós-doutoral) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, PUC, São Paulo, 2021.

FALER, C. S. *Intersectorialidade: a construção histórica do conceito e a interface com as políticas sociais públicas*. Tese (doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2015.

FAO. *World food and agriculture – Anuário estatístico*. 2023. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/28cfd24e-81a9-4ebc-b2b5-4095fe5b1dab/content/cc8166en.html>. Acesso em: 28 maio 2024.

FETAEP. *Pronaf: Plano Safra da Agricultura Familiar 2022-2023*. 2023. Disponível em: https://www.fetaep.org.br/cartilha_pronaf/cartilha_plano_safr_da_agricultura_familiar_2023_2024.pdf. Acesso em: 10 maio 2024.

FUNASA. *Programa Nacional de Saneamento Rural*. Brasília, 2019. Disponível em:

https://repositorio.funasa.gov.br/bitstream/handle/123456789/501/MNL_PNSR_2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 28 maio 2024.

HADICH, C.; ANDRADE, G. Revolução verde. In: DICIONÁRIO de Agroecologia e Educação. São Paulo: Expressão Popular, 2021.

IAMAMOTO, M. V. *O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. São Paulo: Cortez, 2020.

IBGE. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2023*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2023. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2023/12/sis-ibge-2023.pdf>. Acesso em: 28 maio 2024.

IBGE. *Atlas de Saneamento - PGI*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 3.ed., 2021. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps/atlas_saneamento/#/home. Acesso em: 28 maio 2024.

IPEA. *Plano Brasil Sem Miséria*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2023. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/images/labgov/Inovacoes/cases/case-premio-18_4.pdf. Acesso em: 22 mar. 2023.

MATTEI, L. *Pobreza rural: um fenômeno histórico relacionado à estrutura agrária do país*. 2012. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Pobreza-rural-um-fenomeno-historico-relacionado-a-estrutura-agraria-do-pais/7/25309>. Acesso em: 24 jan. 2023.

MELLO, J. *Por que precisamos falar da pobreza rural?* 2018. Disponível em: <http://revistaconstrucao.org/politica-social/por-que-precisamos-falar-da-pobreza-rural/>. Acesso em: 24 jan. 2023

NETTO, J. P. Desigualdade, pobreza e Serviço Social. *Revista Em Pauta*, Rio de Janeiro, n. 19, 2007.

OXFAM BRASIL. II inquérito de insegurança alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 (II Vigisan). São Paulo, 2022. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/>. Acesso em: 28 jan. 2023.

PARANÁ. *Programa Nossa Gente Paraná*. Secretaria da Justiça e Família, 2023. Disponível em: <https://www.justica.pr.gov.br/Pagina/Programa-Nossa-Gente-Parana>. Acesso em: 2 jan. 2023.

PNUD. *Índice de pobreza multidimensional global de 2023 (MPI)*. United Nations Development Programme, 2023. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/desenvolvimento-humano/publications/indice-de-pobreza-multidimensional-global-de-2023-mpi>. Acesso em: 28 maio 2024.

ROSA, L. R.; FERREIRA, D. A. de O. As categorias rural, urbano, campo, cidade: a perspectiva de um *continuum*. In: SPOSITO, Maria E.B; WHITACKER, A. M. *Cidade e campo: relações e contradições entre urbano e rural*. 2ª ed. São Paulo: Expressão popular, 2010.

SANT'ANA, R. S. *Trabalho bruto no canavial: questão agrária, assistência e Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 2012.

SIQUEIRA, L. S.; ALVES, G. L. Pobreza e desigualdade social: uma breve reflexão Brasil e América Latina. *Revista Direitos, Trabalho e Política Social*, v. 4, n. 6, jan.-jun. 2018.

SOUSA, F. M. *et al.* Implicações acerca do uso da intersectorialidade na gestão das políticas sociais. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS, INTERSETORIALIDADE E FAMÍLIA, 1. PUC-RS, Porto Alegre, 2013. Disponível em: editora.pucrs.br/anais/sipinf/edicoes/I/18.pdf. Acesso em: 3 jan. 2023.

TUMELERO, S. M. Intersetorialidade nas políticas públicas. *Revista Guaju*, Matinhos, v. 4, n. 2, 2018.