



POLÍTICAS SOCIAIS DE ENFRENTAMENTO AO PAUPERISMO NO MEIO RURAL: uma reflexão sobre as diretrizes da política agrária do Banco Mundial

Daniele Gomes de Lima ¹

RESUMO: Este artigo advém dos estudos do Mestrado e tem por objetivo problematizar numa perspectiva histórico-crítica a partir da teoria social de Marx propondo uma reflexão sobre as políticas sociais de enfrentamento ao pauperismo no meio rural que vêm sendo implementadas na contemporaneidade mediante os imperativos do Banco Mundial.

Palavras-Chave: Políticas sociais, pauperismo, meio rural, Banco Mundial.

ABSTRACT: This article comes from studies of Master's degree and has the objective problematize historical-critical perspective from the social theory of Marx proposing a reflection on social policies on confronting rural pauperism that have been implemented in contemporary through the imperatives of the World Bank.

Keywords: social policies, pauperism, areas rural, World Bank.

¹ Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal de Alagoas (UFAL). E-mail: danielgomes18@yahoo.com.br



1 INTRODUÇÃO

Este texto é fruto dos estudos realizados no Mestrado e propõe a sistematização de alguns resultados parciais da pesquisa (ainda em fase de desenvolvimento) sobre *A inserção do Serviço Social no meio rural e as demandas apresentadas a partir da questão agrária brasileira*. Nesta exposição centraremos nossa análise nas políticas sociais que vêm sendo implementadas no enfrentamento do pauperismo no meio rural brasileiro. Nosso objetivo é propor uma reflexão acerca das atuais políticas agrárias que vêm sendo implementadas nos países subdesenvolvidos, especificamente, no Brasil a partir das diretrizes do Banco Mundial sob o discurso da modernização do campo, do desenvolvimento agrário e da “erradicação” da pobreza. E que na verdade mesmo atendendo de alguma forma demandas dos segmentos populacionais rurais, não erradicam a pobreza por completo, antes a intensifica, uma vez que, tais políticas não propõem a transformação societária, pelo contrário possibilita a reprodução e a manutenção do sistema do capital. Além disso, dão a impressão de que os problemas sociais vivenciados pelo campesinato serão solucionados via ampliação e reformas nas políticas e serviços sociais destinados a este segmento. Veremos no decorrer deste texto como isto vem se disseminando na realidade brasileira nos últimos anos.

2 POLÍTICAS SOCIAIS, PAUPERISMO NO MEIO RURAL E AS DIRETRIZES DO BANCO MUNDIAL

Antes de enfatizar acerca das políticas sociais destinadas aos segmentos rurais faz-se necessário apreender que as políticas sociais do Estado burguês são determinantes para o enfrentamento das refrações da “questão social”² já que são mecanismos essenciais ao processo de acumulação e expansão do capital, pois servem para garantir o controle ideológico sobre a classe trabalhadora, além de servir para redistribuir com a sociedade os custos gastos com a força de trabalho e conseqüentemente subordinar a classe

² Pensar a “questão social” remete entendê-la a partir da sociedade capitalista, precisamente no período de expansão dos monopólios, com a reformulação do papel do Estado e da gestão da força de trabalho. Dessa forma, a “questão social” se configura através do conjunto das desigualdades e lutas sociais produzidas e reproduzidas por relações sociais capitalistas. Cf. (IAMAMOTO, 2011).



trabalhadora à exigência absoluta da reprodução do capital em detrimento ao atendimento das suas necessidades humanas. Sobre as políticas e os serviços sociais, Iamamoto e Carvalho destacam que:

(...) tais serviços, públicos ou privados, nada mais são do que a devolução à classe trabalhadora da parcela mínima do produto por ela criado, mas não apropriado, sob uma nova roupagem: a de serviços ou benefícios sociais. Porém ao assumirem esta forma, aparecem como sendo doados ou fornecidos ao trabalhador pelo poder político diretamente ou pelo capital, como expressão da face humanitária do Estado ou da empresa privada (IAMAMOTO; CARVALHO 2011, p.99).

A partir dessas considerações a respeito da função das políticas sociais observamos que é o Estado do capital que se responsabiliza pela produção e reprodução da força de trabalho e que estas se configuram de maneira diferente entre as duas classes (trabalhadora e burguesa): para a classe trabalhadora esses serviços e políticas sociais são necessários porque servem como serviços complementares necessários a sua sobrevivência, já para o capital tais políticas e serviços constituem meios de socializar os custos da reprodução da força de trabalho.

Vale ressaltar que a particularidade do desenvolvimento tardio³ do capitalismo no Brasil é fator imprescindível para o entendimento dos problemas agrários vivenciados no país, pois, entre os determinantes essenciais deste processo histórico ocorrem problemas que agravam e complexificam as expressões da “questão social” na realidade brasileira. Dentre estes problemas particularizamos aqui aqueles advindos do processo de industrialização⁴ e urbanização que condicionaram uma intensa migração de trabalhadores do campo para a cidade, e responde por boa parte dos traços desse padrão de exploração da força de trabalho, assim como àqueles problemas oriundos da formação do excedente de

³ O processo de instauração do capitalismo no Brasil se deu pela via colonial, ou seja, através da dependência aos colonizadores e conseqüentemente aos países imperialistas. O Brasil se constituiu econômico e politicamente como um país de capitalismo tardio e o seu desenvolvimento não ocorre da mesma forma nem no mesmo contexto histórico dos países de capitalismo central, mas compõe um processo de desenvolvimento desigual e combinado Cf. (PRADO JR, 1991; IANNI, 1992).

⁴ O processo de industrialização brasileiro tinha o seu processo freado pela estrutura arcaica do Estado brasileiro, até que Getúlio Vargas, em 1930 assumiu a liderança de uma luta cujas bandeiras principais eram a liquidação do poder oligárquico (com o qual, depois, Vargas acabou por se conciliar) e a criação das bases para o erguimento de nítido poder burguês industrial. Com a “Revolução de 30”, Vargas estimulou o desenvolvimento industrial, propiciando a substituição de importações e instaurando uma política protecionista que beneficiou a indústria nacional, mais tarde favorecida ainda pela crise mundial do período (CASTRO, 2003, p. 102).



mão-de-obra que fica fora do usufruto dos resultados do crescimento econômico no meio rural, muito embora tenha sido essencial para o seu processamento.

Esta migração desenfreada do campo para cidade é permeada por outros condicionantes que dizem respeito ao processo de produção e reprodução do capitalismo no Brasil, que ampliam a pauperização no campo. Dentre eles destaca-se a explícita ausência de regulação do trabalho no meio rural, que contrasta de modo flagrante, com a importância econômica e o volume dessa força de trabalho no país até os anos 1950. Quanto a isso não se deve esquecer, de um lado, o caráter primário x exportador da economia brasileira e, de outro, o poder político dos latifundiários, fatores que explicam, de modo conjugado, o retardo das medidas de regulação do trabalho no campo.

Na contemporaneidade este quadro pouco se alterou, pois a migração do campo para cidade continua explícita, já que as bases das precárias condições de trabalho no campo ou a falta de um mercado de trabalho que absorva os trabalhadores rurais em nada foram alteradas. Quanto às políticas sociais destinadas ao segmento rural o que se percebe é que mesmo com uma “ampliação” do acesso à algumas políticas agrícolas/agrárias a pauperização no meio rural não foi erradicada, uma vez que tem sido enfrentada, predominantemente com políticas de assistência social e, em seu interior, com o Programa Bolsa Família⁵ enquanto principal componente orçamentário dessa política. Desta maneira:

Estas políticas compensatórias e focalizadas, conceituadas como de enfrentamento à pobreza, são apoiadas, em geral, pelas elites. Note-se que as políticas sociais mais estruturadoras, como a saúde, as aposentadorias, a educação, dentre outras que os governos neoliberais transformaram em serviços mercantis, são objeto de uma forte reação da direita continental, historicamente patrimonialista, oligárquica e antirreformista, frente a qualquer iniciativa de universalização. (MOTA, AMARAL e PERUZZO, 2010, p. 54).

Somados aos programas de assistência social o Estado brasileiro vem ampliando políticas destinadas às populações rurais dentre eles: o Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)⁶, dentre outros, como forma não de resolver, mas de amenizar a revolta deste segmento populacional e de estimular o agronegócio de exportação. E que o Estado brasileiro,

⁵ Programa de transferência de renda destinado a proteger o grupo familiar como todo, uma vez que complementa a renda familiar para o atendimento das necessidades sociais básicas, com o intuito de erradicar a pobreza.

⁶ Programas destinados a promover desenvolvimento da agricultura familiar através de políticas de crédito, via empréstimos para os pequenos produtores.



particularmente, a partir da conjuntura do governo Luís Inácio Lula da Silva, mesmo com todo o discurso de maior aproximação com a causa da reforma agrária, possibilitou a perpetuação de uma situação que pouco se modificou nos últimos anos, visto que, a estrutura da propriedade de terra em quase nada foi alterada e a pauperização no meio rural continua evidente.

De acordo com os dados do IBGE, apesar do aumento do percentual de terra cultivável disponível impulsionado por programas e políticas agrícolas, de 26,7% do território nacional para 31,3%, entre 1980 e 2010, o que se verificou foi que com a adesão do país ao ideário neoliberal, houve a manutenção da desigualdade, da concentração da terra e dos antigos perfis de propriedade.

Com isso, o que se percebe é que a intervenção estatal não tem propiciado mudanças na estrutura fundiária, mas a adequação desta para a plena acumulação do capital. Uma vez que, as políticas voltadas a tais questões pressupõem a não ampliação, ou uma ampliação moderada das pequenas propriedades para não ameaçarem a preponderância da grande propriedade ligada ao agronegócio de exportação. O conjunto de programas voltados à erradicação da pobreza que abarcam parcelas da população rural são exemplos desta estratégia, pois compõem um ajustamento constrangido já que são destinados a uma minoria – produtores e familiares de assentados – e não propõem saídas, mas, uma adequação dos pequenos produtores à lógica de acumulação e reprodução ampliada do capital no meio rural. Ou seja, a atual política governamental, mesmo ampliando programas de assistência social (LIMA, 2011), não rompe com um projeto de desenvolvimento que a longo prazo aprofunda expressões como a violência, o desemprego e a fome para a maioria e o excesso de consumo e desperdício para poucos.

A implementação das políticas sociais destinadas ao meio rural brasileiro faz parte das diretrizes do Banco Mundial para favorecer a montagem de um novo aparato gerencial, de modo a criar as condições legais e administrativas para a livre transação mercantil da terra e a atração de capital privado para o campo. Tais diretrizes compõem as estratégias da política neoliberal para tentar reverter à atual crise do capital através de um conjunto de fatores que explicam a retomada de uma política agrária pelo Banco Mundial ao longo da década de 1990.

A política agrária proposta pelo Banco Mundial tem dois objetivos centrais que são:
a) aliviar seletivamente a pobreza rural, especialmente em situações onde as tensões sociais no campo possam atingir níveis preocupantes para a segurança do capital privado



e/ou a manutenção da ordem política vigente; b) mercantilizar o acesso a terra, por meio da mudança neoliberal do aparato regulatório, de modo a favorecer o livre fluxo de força de trabalho no campo, estimular o investimento privado na economia rural e potencializar a integração subordinada de parcelas pontuais do campesinato ao circuito agroindustrial, comandado por grandes e médias empresas.

Dentro desta lógica o Banco Mundial não visa promover uma reforma distributiva⁷, até porque isso não é possível na lógica do capitalismo, então o que se pretende é na verdade oferecer uma reforma agrária de mercado, em outras palavras, uma mera transação patrimonial inserida no rol de políticas compensatórias destinadas a aliviar seletivamente os efeitos socialmente regressivos das políticas de ajuste estrutural dirigida aos países marcados por grave problema agrário, dentre eles, o Brasil que apresenta uma questão agrária extremamente gritante. O Modelo de Reforma Agrária de Mercado (MRAM) em nada se assemelha a uma reforma agrária redistributiva, pois trata-se tão-somente de uma política de financiamento e transações imobiliárias entre agentes privados intermediada pelo Estado, acrescida de uma parcela variável de subsídio destinada a investimentos socioprodutivos complementares. O Estado concede um crédito de longo prazo para o trabalhador rural, sozinho ou em grupo, comprar terra diretamente dos proprietários, a preço de mercado, e depois libera uma quantia variável a fundo perdido para o início da produção agrícola. Compra quem quiser e vende quem quiser. O BM afirma que esse modelo permitiria aos trabalhadores sem terra ou com pouca terra gerarem uma renda suficiente para saírem da pobreza, pagarem a dívida com o Estado e se manterem como “produtores eficientes” no mercado agrícola. Se isto não ocorrer, o agricultor perde a terra. Esse modelo integra a agenda do BM de políticas seletivas e pontuais de alívio da pobreza rural, agravada enormemente pelas políticas neoliberais apoiadas pelo próprio BM.

De acordo com Pereira (2004) os indicativos do BM para a política agrária estão pautados em quatro grandes linhas de ação para atender os dois objetivos que resumimos anteriormente: 1) estímulo a relações de arrendamento, como prioridade máxima; 2) estímulo a relações de compra e venda de terras; 3) privatização e individualização de direitos de propriedade em fazendas coletivas ou estatais; 4) privatização de terras públicas

⁷ Consiste numa ação pública que, num curto espaço de tempo, redistribui para o campesinato pobre terras privadas apropriadas por uma classe de grandes proprietários. Seu objetivo é democratizar a estrutura agrária, o que pressupõe transformar as relações de poder econômico e político responsáveis pela reprodução da concentração fundiária. Como política redistributiva, implica, antes de tudo, a desapropriação punitiva de terras privadas que não cumprem a sua função social. Cf. (PEREIRA, 2004).



e comunais. A política de terras do Banco Mundial, tal como vem sendo redefinida, sistematizada e implementada, é coerente com o processo de reformas estruturais de segunda geração⁸, na medida em que, por um lado, insere a política agrária na agenda de alívio da pobreza e, por outro, exige para sua consecução uma efetiva reestruturação institucional do aparato de regulação – legislações e instituições – de caráter privatizante sobre os mercados de terra (PEREIRA, 2004).

Nesta direção, o que se percebe é que na atual conjuntura de crise sistêmica há uma refuncionalização do papel do Estado no atendimento da lógica do mercado, pois a política estatal vem sendo destinada a efetivar a relação público-privado, na qual a reforma agrária com “caráter mais social” metamorfoseia-se em política assistencial distributiva. Assim, a atual política estatal busca proteger a ordem social e estabelece padrões de renda designados a promover a “integração social” a “solidariedade” com vistas a mistificar as contradições imanentes do próprio sistema, preservando a garantia de suas relações internacionais.

É notório que o desenvolvimento das políticas agrícolas e/ou políticas sociais destinadas aos trabalhadores rurais que nortearam a evolução da agricultura, ganhou um novo rumo na atual conjuntura. O que nos resta indagar se isso é suficiente para prover condições para o desenvolvimento da produção agrícola na agricultura familiar brasileira? Por bem, o posicionamento atual do Estado perante as novas metodologias de ação no campo da extensão rural apoiado no financiamento agrícola poderá atender os interesses dos trabalhadores rurais? Tais políticas são suficientes para a erradicação do pauperismo no meio rural? E aos reais interesses de qual classe social se pretende atender com a ampliação de tais políticas? Estas questões servirão de base para a continuidade da nossa pesquisa no decorrer do processo investigativo.

Nosso objetivo com essa contextualização não tem o propósito de propor alternativas e soluções ao futuro das políticas agrícolas e políticas sociais no meio rural, mas bem menos audaciosos propomos uma reflexão sobre a limitação das reformas empreendidas pelo Estado no interior do capitalismo para o enfrentamento das desigualdades sociais no meio rural, uma vez que tais reformas estão no âmbito da emancipação política, e que

⁸ As reformas de segunda geração dizem respeito às estratégias de atenuação dos conflitos sociais oriundos das políticas liberalizantes, sob a aparência de “resolução” ou “erradicação” da pobreza mediante programas emergenciais, compensatórios e seletivos de caráter minimizador da extrema pobreza e que na realidade não constituem uma crítica às políticas de ajuste estrutural, mas significam a contraface necessária de sua continuidade e aprofundamento.



mesmo sendo importantes para o acesso da população a alguns direitos indispensáveis ao complemento da sua subsistência, não perpassam esta fronteira, uma vez que a ampliação dos direitos e das políticas sociais nos marcos do capitalismo jamais levarão os trabalhadores a uma verdadeira emancipação humana, só a partir da superação desta forma de sociabilidade e da destruição total da relação capital.

3 CONCLUSÃO

Vimos no decorrer desta exposição que as transformações do capitalismo contemporâneo, especificamente no caso brasileiro respondem às imposições da nova divisão nacional e internacional do trabalho, e os fenômenos sociais rurais são produtos da sociedade moderna e das complexidades das relações capital-terra, e afetam as formas de regulação de todos os setores da vida social, inclusive o rural. No tocante a realidade brasileira, o pauperismo no meio rural vem sendo enfrentado pelo Estado a partir de medidas paliativas, como vimos, através de políticas segmentadas, fragmentadas e pontuais, cuja essência do problema não chega a ser radicalmente atingida. Como isso, tais políticas não alteram o domínio do grande capital agrícola, pelo contrário conformam o trabalhador rural e o estimula a produzir mercadorias voltadas à grande agricultura de exportação, sob a mistificação do fortalecimento da pequena agricultura familiar. E que de acordo com Lustosa:

(...) confirmam-se a conservação do grande latifúndio, a propriedade da terra concentrada nas mãos de poucos, onde a estrutura fundiária não sofre alterações substantivas, porque a terra continua enquanto reserva de valor sedimentando uma das particularidades históricas do capitalismo agrário brasileiro (LUSTOSA, 2012, p.280).

Assim, o paradoxo já constatado por Marx no século XIX se confirma no caso brasileiro na atualidade sobre novas roupagens, mas sem alterar sua essência, já que o capital continua mesmo de forma mistificada separando o produtor da terra e os meios de produção necessários a sua subsistência fazendo com que o trabalhador que já não detém dos meios necessários para garantir seu sustento venda sua força de trabalho ao capital atendendo as necessidades de reprodução deste em detrimento às suas próprias necessidades humanas.



Em suma, na realidade brasileira, as ações propostas por organismos internacionais para a modernização do campo e desenvolvimento agrário, com o apoio de programas assistenciais, somente podem ter influência limitada sobre a desigualdade social, com efeito minimizador ante as atuais condições de pobreza existentes. A “questão social” e suas expressões no meio rural enquanto manifestações das contradições de classe, não podem ser solucionadas com ações paliativas do Estado nos moldes das atuais políticas compensatórias, pois, nos marcos da sociedade burguesa, estas contradições só podem ser suplantadas com a superação do sistema econômico vigente. Logo, tais políticas sociais são ineficientes se tivermos como propósito a construção de uma verdadeira emancipação humana. E esta na verdade só poderá ser construída nas palavras de Mézáros, numa sociedade para além do capital.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL (2002) *Llegando a los pobres de las zonas rurales – Estrategia de desarrollo rural para América Latina y el Caribe*. Región de América Latina y el Caribe, Departamento de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible, Sector Rural, julio.

CASTRO, Manuel Manrique. *História do Serviço Social na América Latina*. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

IAMAMOTO, Marilda Vilela & CARVALHO, Raul de. *Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 34 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

IANNI, Octávio. *A ideia do Brasil moderno*. São Paulo: Brasiliense, 1992.

JUNIOR, Caio Prado. *A revolução brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1978.

_____. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense, 1991.

LIMA, Daniele Gomes de. *A expansão precária do trabalho do assistente social no interior de Alagoas no contexto de descentralização das políticas sociais na conjuntura do governo Lula*. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso), Faculdade de Serviço Social, Maceió: UFAL, 2011.

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

MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*. 2 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985, t.II. v.I.

MÉSZÁROS, István. *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo, 2002.



MOTA, A. E; AMARAL, A. S. do; PERUZZO, J. F. O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina. In: MOTA, A. E. (Org.). *Ideologias da contrarreforma e o Serviço Social*. Recife: Editora Universitária – UFPE, 2010.

PEREIRA, João Márcio Mendes. *O modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial em questão: o debate internacional e o caso brasileiro*. Teoria, luta política e balanço de resultados. Rio de Janeiro, 2004. Dissertação (Mestrado) – CPDA, Universidade Federal do Rio de Janeiro.