



A GARANTIA DO DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA AS FAMÍLIAS QUE VIVEM NO MEIO RURAL

NUNES, Cíntia Florence.¹

SCHERER, Giovane Antônio.²

RESUMO: O presente trabalho visa compreender como vem se constituindo o direito à assistência social para as famílias do meio rural. Nesse sentido, parte da pesquisa em desenvolvimento intitulada “O Direito à Assistência Social para as Famílias do Meio Rural”. O lócus de investigação deste estudo é um dos municípios que constituem a região metropolitana do estado do Rio Grande do Sul. Deste modo, vem se realizando entrevistas com as famílias que moram no meio rural e os profissionais que trabalham em dois CRAS Rural do município. Além das entrevistas, o presente estudo visa realizar pesquisa bibliográfica referente à constituição histórica da assistência social no meio rural, bem como pesquisa documental na legislação vigente da Política de Assistência Social, a fim de examinar como esta prevê a materialização dos direitos às famílias que vivem no meio rural. Essa pesquisa prioriza a abordagem qualitativa, tendo como perspectiva teórica o materialismo histórico dialético.

PALAVRAS-CHAVE: Direito; Assistência Social; Meio Rural.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa discorrer sobre como vem se constituindo o direito à assistência social para as famílias do meio rural. Nesse sentido, parte da pesquisa em desenvolvimento intitulada “*O Direito à Assistência Social para as Famílias do Meio Rural*”, que se configura enquanto subsídio para a elaboração da dissertação de mestrado da autora. Segundo dados do Censo de 2010, uma em cada quatro famílias do meio rural encontravam-se em situação de extrema pobreza. Desse modo, enquanto a situação de extrema pobreza da população no meio urbano é de 5%, no meio rural esse índice chega aos 25% (MDS, 2016). Por isso, torna-se necessário a visibilidade dessa realidade.

O lócus de investigação deste estudo é um dos municípios que constituem a região metropolitana do estado do Rio Grande do Sul. Deste modo, vem se realizando entrevistas

¹ Bacharela em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM); Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS).

² Doutor em Serviço Social. Professor do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS).



com algumas famílias que moram no meio rural e os profissionais que trabalham em dois CRAS Rural do município com a intenção de analisar como vem se constituindo o acesso a este serviço e a compreensão das famílias ao direito à assistência social. Além das entrevistas, o presente estudo visa realizar uma pesquisa bibliográfica referente à constituição histórica da assistência social no meio rural, bem como uma pesquisa documental na legislação vigente da Política de Assistência Social, a fim de examinar como esta prevê a materialização dos direitos às famílias que vivem no meio rural. Essa pesquisa prioriza a abordagem qualitativa, tendo como perspectiva teórica o materialismo histórico dialético.

Destaca-se a pouca produção teórica no âmbito do Serviço Social frente a essa temática, demonstrando assim ser um desafio à categoria profissional a produção de conhecimento para a garantia de direitos a população no meio rural brasileiro. Por fim, busca-se com a realização desta pesquisa dar visibilidade à realidade vivida pelas famílias no meio rural, bem como contribuir com subsídios para o aprimoramento das políticas públicas, em especial, a Política de Assistência Social.

2. O DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL E AS FAMÍLIAS NO MEIO RURAL

O direito à assistência social só é reconhecido pelo Estado Brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, a assistência social é compreendida enquanto um direito que visa ao atendimento das necessidades básicas da população frente à garantia da dignidade humana. Contudo, a assistência social, mesmo após instituída no tripé da Seguridade Social - junto à saúde e a previdência social - teve que percorrer um longo caminho para se materializar enquanto direito.

A política de assistência social ao se configurar enquanto uma política de proteção social de caráter universal deve voltar-se também à população que vive no meio rural brasileiro. Desse modo, mesmo com avanços significativos do ponto de vista da legislação brasileira a partir da instituição da Lei Orgânica de Assistência Social, em 1993 e do Sistema Único de Assistência Social, em 2005, ainda se configura enquanto um desafio desta política pública a garantia de direitos para as famílias que vivem no meio rural. Nesse sentido, torna-se necessário realizar algumas reflexões sobre a política de assistência social e o atendimento às necessidades das famílias moradoras do meio rural.

Desse modo, a presente pesquisa em desenvolvimento tem como intencionalidade tanto buscar compreender como ocorrem historicamente as ações voltadas à assistência



social às famílias no meio rural, como também produzir subsídio para a elaboração de estratégias que garantam a efetivação desta como uma política de proteção social. Como afirma Sposati (2007):

A construção do conhecimento da realidade social brasileira para subsidiar a política pública precisa entender a população e a demanda como agentes vivos, com capacidades e forças que interagem e vivem coletivamente em um dado território como expressão dinâmica de um espaço social. Dados gerais percentuais não dão conta dos elementos da vida que compõem essas necessidades e às pré-condições existentes para seu enfrentamento que, face às diversidades regionais do território brasileiro, precisam ser particularizadas em novos conhecimentos. (p. 445)

É nesse sentido, que este estudo propõe-se a compreender as particularidades do direito à assistência social no meio rural que, por diversas vezes, é invisibilizado nas políticas públicas. A população do meio rural encontra-se historicamente à margem dos direitos sociais no Brasil, sendo reconhecido enquanto sujeitos de direito muito tempo após a população urbana. Nessa direção, Couto (2010) afirma que a proteção social constituída a partir da década de 30 pelo Governo Vargas estava ligada diretamente à posição ocupacional e ao rendimento, fazendo com que tais critérios colocassem:

[...] somente os trabalhadores urbanos em posição de privilégio, pois sua vinculação ao mercado formal de trabalho era a garantia de inserção nas políticas sociais da época. Esse corte de inclusão deu-se ainda numa realidade onde a maioria dos trabalhadores estava vinculada ao trabalho rural e, portanto, desprotegida. (COUTO, 2010, p. 96)

Ou seja, mesmo quando houve importantes avanços do ponto de vista da proteção social aos trabalhadores no Brasil, não se rompeu com as condições precárias dos trabalhadores do meio rural e estes ficavam submetidos às práticas coronelistas ou de caridade. Contudo, se para os trabalhadores urbanos essas legislações se configurava como um importante avanço, os trabalhadores rurais só conseguiriam obter tais condições cerca de trinta anos depois. Assim, destaca-se o Estatuto do Trabalhador Rural, aprovado em 1963, que então instituiu o trabalhador rural na legislação previdenciária com a criação do Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (Funrural). Todavia, a aprovação deste deu-se em um momento de bastante efervescência política no país e após um longo processo de lutas sociais e políticas dos trabalhadores do campo (CAMARGO, 1981 apud PALMEIRA, 1989).

Nessa direção, é necessário compreender as relações econômicas, sociais e políticas da formação sócio histórica brasileira, pois até a década de 1970 o meio rural



concentrava a maior parte da população brasileira. Só a partir deste período é que vai ocorrer uma inversão neste aspecto. Logo, ao se privilegiar os trabalhadores urbanos na proteção social em detrimento dos trabalhadores rurais, constituiu-se de uma opção pelo desenvolvimento urbano-industrial ainda na primeira metade do século XX, a fim de consolidar as bases do capitalismo no Brasil.

Para Veiga (2000), um dos marcantes contrastes entre o Brasil e os países que atingiram altos índices de desenvolvimento humano é a estrutura ocupacional do setor agropecuário. Enquanto no Brasil predomina o caráter patronal, nesses países a agropecuária é uma atividade de caráter familiar. Nesse sentido, a pobreza no meio rural têm sua gênese na imensa concentração de terras no campo brasileiro. Conforme aponta o Censo Agropecuário de 2006, a agricultura familiar ocupa cerca de 24% das terras, enquanto os estabelecimentos não familiares ocupam 75,7% da área ocupada, ainda que representem apenas 15,6% do total de estabelecimentos. De maneira geral, os estabelecimentos familiares mostram-se em média com 18,37 hectares enquanto os não familiares é de 309,18 hectares.

O Censo Agropecuário (2006) apresenta ainda que mais de 1,7 milhões de produtores familiares declararam ter renda para além daquela obtida no estabelecimento, especialmente as advindas de aposentadorias ou pensões (65,0%), além de salários com atividade fora do estabelecimento (24,0%). O valor médio anual destas receitas foi de R\$ 4,5 mil para a agricultura familiar, sendo fortemente influenciado pelas aposentadorias e pensões, com valor médio mensal de R\$ 475,27. Para além da renda de aposentadorias e pensões, destacasse aquelas advindas de Programas como o Bolsa Família, o qual 644 mil agricultores declararam receber. Uma das hipóteses apresentadas para o reduzido número frente a este último dado, expresso no Censo (2006) é de que o produtor nem sempre consideram os demais integrantes da família.

Com relação à educação, o Censo Agropecuário, expõe que entre os 11 milhões de pessoas da agricultura familiar e com laços de parentesco com o produtor, quase sete milhões sabia ler e escrever (63,0%). Contudo, pouco mais de quatro milhões de pessoas declararam não saber ler e escrever, sobretudo pessoas de 14 anos ou mais (3,6 milhões de pessoas), o que mostra o analfabetismo enquanto um fator de vulnerabilidade social ainda bastante presente no campo brasileiro.

Frente a essa realidade, Duarte (2015) aponta para a necessidade do Serviço Social compreender a questão agrária no processo de desenvolvimento capitalista e sua interface junto à questão social:



[...] é preciso não perder de vista que o rural não é um espaço isolado e autônomo, com leis específicas e com um modo particular de reprodução. É antes, parte de um todo, articulado nas relações sociais globais de produção e reprodução da riqueza social e da vida material dos homens que nela se inserem, e se caracteriza pela relação de continuidade entre as dinâmicas que envolvem campo e cidade. (DUARTE, 2015, p. 326)

Portanto, o Serviço Social não pode ausentar-se de discussão e elaboração sobre as particularidades das expressões da questão social no meio rural, bem como das políticas públicas de proteção social às famílias que vivem no meio rural. Nesse sentido, a presente pesquisa tem por objetivo investigar como vem se constituindo o direito à assistência social às famílias do meio rural, a fim de contribuir com subsídios para a elaboração de políticas públicas de assistência social que sejam voltadas a este segmento. O entendimento da assistência social, enquanto direito do cidadão e dever do Estado, de caráter não contributivo, encontra-se nos artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988 que, juntamente à previdência e à saúde, constitui a seguridade social brasileira.

Desse modo, Pereira (2007) afirma que a assistência social teve um salto de qualidade, revolucionando o pensamento jurídico e político, exigindo uma nova reconfiguração, até então inexistente. Isso porque, até a Constituição Federal de 1988 a assistência social não se encontrava na esfera dos direitos sociais, estando ligada a práticas clientelistas, eleitorais, populistas, assistencialistas, ou ainda como a autora refere-se, predominava a desassistência, pois “a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos não constituía o alvo dessas ações ditas assistenciais” (PEREIRA, 2007, p. 64).

Nessa mesma direção, Boschetti (2000) considera que a aprovação da LOAS em 1993 representou o “fim da travessia do deserto”, uma vez que a Lei compreende a assistência social enquanto um direito dos cidadãos e dever do Estado, deslocando-se assim de uma compreensão moral de ajuda para uma obrigação do Estado. Nesse sentido, é importante destacar que a igualdade de direitos no acesso ao atendimento às populações urbanas e rurais é prevista enquanto um dos princípios da LOAS, em seu artigo 4º.

Entretanto, segundo Sposati (2007), mesmo após a Constituição Federal de 1988 e a aprovação da LOAS, não houve a devida incorporação da noção da assistência social como um direito, o que implica diretamente na sua execução. Logo, ainda atrela-se a este campo a ajuda, a caridade, a filantropia, bem como políticas de curto prazo, voltadas a atender as necessidades emergenciais “dos pobres”. Contrapondo-se a esta lógica, é que a autora afirma que “a condição de ser pobre não gera direitos” (p. 441), mas sim, a condição



enquanto cidadãos, pois a assistência social precisa ser compreendida enquanto uma política de garantia de direitos.

Além disso, a aprovação da LOAS é marcada numa conjuntura de avanço da política neoliberal no Brasil. Nesse sentido, Netto e Braz (2008) afirmam que apesar do ataque inicial do grande capital ter sido a regulamentação das relações de trabalho, este prosseguiu em direção a redução e a privatização dos sistemas de seguridade social.

[...] o grande capital impôs 'reformas' que retiram do controle estatal empresas e serviços - trata-se do processo de privatização, mediante o qual o Estado entregou ao grande capital, para exploração privada e lucrativa, complexos industriais inteiros (siderurgia, indústria naval e automotiva, petroquímica) e serviços de primeira importância (distribuição de energia, transporte, telecomunicações, saneamento básico, bancos e seguros)." (NETTO; BRAZ, 2008, p. 228)

Como consequência desse contexto, marcado pelo desemprego estrutural, desencadeia-se o aumento de demanda pelos benefícios e serviços sociais, uma vez que os sujeitos encontram-se cada vez mais vulneráveis as perversidades da lógica de produção e reprodução da ordem capitalista. Portanto, mesmo após a aprovação da LOAS, em 1993, assistência social irá encontra-se em um profundo paradoxo, pois, se de um lado havia avanços constitucionais trazendo para a esfera pública a questão da pobreza e da exclusão social, bem como garantia da participação política nesse campo, de outro estava a inserção do Estado Brasileiro na agenda neoliberal, a partir da retração dos investimentos públicos no campo da proteção social (YASBEK, 2004).

Desse modo, será apenas a partir da realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social, em dezembro de 2003, que será possível identificar alguns avanços no âmbito da Política de Assistência Social. A principal deliberação desta conferência será a criação e implementação de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS), para a efetivação da LOAS a nível nacional. Desse modo, em 2004 será aprovado a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que define as diretrizes para a efetivação da assistência social enquanto um direito da população e dever do Estado e



consequentemente, no ano seguinte, em 2005, tem-se o início do SUAS em âmbito nacional, a partir da aprovação da Norma Operacional Básica – NOB/SUAS.

Com a criação do SUAS, se constituirá uma rede de serviços socioassistenciais em todo o país, destacando-se a criação dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros Referência Especializada de Assistência Social (CREAS), que tem como objetivo desenvolver serviços, programas e ações com famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social em seu território, nas diferentes complexidades da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especializada.

Identifica-se que a PNAS apresenta novamente os princípios da LOAS e novamente se afirma a necessária igualdade no acesso às populações urbanas e rurais, com vistas a garantir a inclusão dos usuários à bens e serviços socioassistenciais de maneira equitativa. Desse modo, a partir do SUAS, a proteção social básica é materializada por meio dos CRAS, que por sua vez são territorializados de acordo com a identificação do porte de cada município, o que gera a possibilidade de implantação do CRAS nas áreas rurais dos municípios garantindo o acesso a programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Nesse sentido, destaca-se dois eixos estruturantes da PNAS e SUAS que são fundamentais para o desenvolvimento dessa pesquisa: a matricialidade sócio-familiar e a territorialização. Nesse sentido, a família é compreendida como um espaço de relação entre os sujeitos e a coletividade, bem como um espaço privilegiado de proteção primária, provedora dos cuidados de seus membros e por isso também precisa ser protegida, tornando-se assim alvo das ações da PNAS. Todavia, a categoria família é também identificada de maneira contraditória, uma vez que não possível ser desconsiderado os conflitos e desigualdades presentes nas relações do convívio familiar. Outro ponto em destaque que a PNAS apresenta se refere à maneira de identificação do que vem a ser a família, por isso novas configurações familiares são consideradas, não estipulando assim, um modelo para definição da família.

Nessa direção, a territorialização também é apresentada como uma estratégia da política para a garantia do acesso a um número maior da população uma vez que considera a alta densidade populacional do país, bem como a heterogeneidade e a desigualdade socioterritorial do Brasil, que apresenta um território com dimensões continentais. Desse modo, fomenta-se a necessidade de “agregar ao conhecimento da realidade a dinâmica demográfica associada à dinâmica socioterritorial em curso” (PNAS, 2004, p.37). Além disso, considera-se também que as ações da política de assistência social impactam em



outras políticas sociais e vice-versa, tornando-se imprescindível a construção de ações conjuntas a essas políticas nos territórios.

A concepção territorial apresentada na PNAS parte dos estudos de Milton Santos, que compreende a cidade a partir dos “atores que dela se utilizam” (PNAS, 2004, p. 37). Assim, o território é visto como um segmento vivo, que expressa relações distintas nas condições de vida da população. Por isso, além da distinção entre os 5.561 municípios de acordo com o número de habitantes, também no município é preciso distinguir as diferenças e desigualdades dos vários territórios que compõem este município. Nesse sentido, a concepção territorial mostra-se um importante fator a ser considerado ao pensar que a política de assistência social deve estar tanto no meio urbano como também rural dos municípios. Desse modo, ao prever a territorialização da Política de Assistência Social tal fator torna-se de suma importância para a garantia de direitos de maneira equânime às famílias residentes no meio rural.

Dessa maneira, a presente pesquisa terá como lócus de investigação um dos municípios da na região metropolitana do Rio Grande do Sul. Acredita-se que pelo fato de o município encontrar-se localizado na região metropolitana, a população que vive no meio rural está geograficamente mais próxima aos serviços públicos do que em outras regiões do estado. Contudo, não se pretende generalizar a respectiva realidade desta região, mas sim compreender como vem se constituindo o acesso à assistência social por parte das famílias que vivem no meio rural desta região.

Nesse sentido, vem sendo efetuado entrevistas com as famílias residentes no meio rural e também com os profissionais dos dois Centros de Referência de Assistência Social Rural - CRAS Rural. No total, pretende-se entrevistar com seis famílias e quatro profissionais. As entrevistas seguem um roteiro semiestruturado com perguntas abertas.

Do mesmo modo, para uma melhor compreensão do objeto de estudo, será realizado uma pesquisa bibliográfica a fim de buscar a constituição histórica da assistência social no meio rural, bem como uma pesquisa documental nas legislações vigentes da Política de Assistência Social. Assim, a pesquisa documental será realizada nos seguintes documentos: a Constituição Federal de 1988, na Lei Orgânica de Assistência Social – Lei nº. 8.742/1993, na Lei nº. 12.435/2011 que altera a Lei nº. 8.742, na Política Nacional de Assistência Social, aprovada em 2004, e nas Normas de Operação Básica da Assistência Social, aprovada 2012. Tais documentos foram selecionados, uma vez que se constituem nas principais legislações que estiveram e estão em vigor após a Constituição de 1988 e que orientam a operacionalização da política de assistência social.



Desse modo, buscar-se-á analisar como nestas legislações está previsto a materialização da garantia do direito à assistência social para as famílias no meio rural. Nesta pesquisa buscar-se-á considerar o caráter qualitativo, o qual prioriza o aprofundamento na análise dos dados e não a sua quantificação. Como afirma Martinelli (1999), as pesquisas qualitativas buscam conhecer os modos de vidas dos sujeitos, suas experiências e os significados que as atribuem, na perspectiva de adensar tanto quanto possível a análise e não em conhecê-los de maneira sucinta.

Para a análise dos dados será utilizada a técnica de análise de conteúdo, que segundo Bardin (2009), consiste num conjunto de técnicas de análise que aplica procedimentos objetivos e sistematizados para a descrição do conteúdo das mensagens. Ou seja, é relevante o conteúdo da mensagem expressa na comunicação, na qual o pesquisador não deve se ater somente à primeira vista, mas ao que é vinculado, através do contexto e das circunstâncias.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito à assistência social é algo muito recente na política pública brasileira, sendo instituído apenas na Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, sua materialização enquanto uma política de caráter universal, destinada a todos que dela necessitam, se faz ainda um desafio, sobretudo, no meio rural.

Desse modo, presente pesquisa encontra-se em fase de desenvolvimento, já sendo realizado até o momento as entrevistas com os profissionais que trabalham nos dois CRAS Rural. As entrevistas com as famílias estão ainda sendo feitas, uma vez que a distância territorial entre as moradias no meio rural vem se mostrando enquanto um desafio a ser superado.

Quanto a pesquisa documental e bibliográfica, ambas se encontram em fase exploratória e de tabulação. Destaca-se ainda a restrita produção teórica no âmbito do Serviço Social frente a temática do meio rural, demonstrando assim ser um desafio à categoria profissional a produção de conhecimento para a garantia de direitos a população no meio rural brasileiro.

REFERÊNCIAS



BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Senado Federal. Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Subsecretaria de Edições Técnicas.

_____. LOAS - **Lei Orgânica de Assistência Social (1993)**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Governo Federal, Brasília, DF, 1993.

_____. PNAS - **Política Nacional de Assistência Social (2004)**. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sistema Único de Assistência Social. Brasília, nov. 2004.

_____. NOB/SUAS - **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (2005)**. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sistema Único de Assistência Social. Brasília, jul. 2005.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** 4 ed. São Paulo, Cortez, 2010.

DUARTE, Kamilla Alves. **Serviço Social e Questão Agrária: apontamentos acerca da questão social no campo brasileiro**. Revista Temporalis, Brasília (DF), ano 15, n. 30, jul./dez. 2015.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. 6 ed. São Paulo, Cortez, 2008.

PEREIRA, Potyara A. P. **A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS**. Ser Social, Brasília, n.20, p.63-83, jan./jun. 2007.

SPOSATI, Aldaíza. **Assistência Social: de ação individual a direito social**. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 10 – jul./dez. 2007.

VEIGA, José Eli da. **Pobreza Rural, Distribuição da Riqueza e Crescimento: a experiência brasileira**. In: Distribuição de Riqueza e Crescimento Econômico, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Edson Teófilo (org.) et all.; NEAD Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, Brasília: 2000.

YASBEK, Maria Carmelita. **As ambiguidades da Assistência Social Brasileira após 10 anos de LOAS**. Revista Serviço Social & Sociedade, ano XXV, n° 77, p. 11-29, mar. 2004.