

EUTOPÍA-8

Revista de Desarrollo Económico Territorial - N.º 8 - diciembre 2015



FLACSO
ECUADOR

EUTOPIA 8

Comité editorial

Luciano Martínez Valle (FLACSO Ecuador)
Francisco Rhon Dávila (CAAP/FLACSO Ecuador);
Fernando Guerrero Cazar (PUCE Ecuador)
Cristina Cielo (FLACSO Ecuador)

Revista Eutopía hace parte de los siguientes índices y bases de datos

LATINDEX, Catálogo. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal-México
DOAJ, Directory of Open Access Journals
DIALNET
EBSCOhost Online Research Databases
ERIH PLUS, European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
FLACSO-ANDES, Centro digital de vanguardia para la investigación en ciencias sociales - Región Andina y América Latina - FLACSO Ecuador
INFOBASE INDEX
ASI, Advanced Sciences Index
REDIB, Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico

Comité Asesor Internacional

Giancarlo Canzanelli, PNUD-ART Internacional, Bélgica
Geneviève Cortes, Université de Montpellier 3, Francia
Clara Craviotti, FLACSO, Argentina
Carmen Diana Deere, University of Florida, Estados Unidos
Arlison Favareto, Universidade do ABC, Brasil
Bert Helmsing, ISS, Países Bajos
Cristobal Kay, ISS, Países Bajos
Liisa North, York University, Canadá
Gerardo Otero, Simon Fraser University, Canadá
Juan Pablo Pérez Sáinz, FLACSO, Costa Rica
Sérgio Schneider, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Director: Luciano Martínez Valle
Editora: Sara Gómez de la Torre Arias
Cuidado de la edición: Diana Vásquez, Ginno Martínez, Pablo Calderón
Ilustración de portada: Antonio Mena
Diseño gráfico: Unidad Editorial FLACSO Ecuador
Imprenta: Editorial Ecuador

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito, Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800
Fax: (593-2) 294 6803
www.flacso.org.ec
<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/eutopia/index>

ISSN: 1390 5708
Quito, Ecuador 2015
1ª edición: diciembre, 2015

Índice

Presentación	5-9
TEMA CENTRAL	
Conflictos entre o campesinato e o agronegocio no Brasil: os planos-safra 2015-2016	13-27
Ricardo Cesar Barbosa Junior, Estevan Leopoldo de Freitas Coca	
Luchas por el territorio y soberanía alimentaria en el Istmo oaxaqueño, México	29-44
César Adrián Ramírez Miranda, Lilia Cruz Altamirano, Vicente Marcial Cerqueda	
Territorio y ambiente en las Zonas de Reserva Campesina de Colombia	45-56
Manuela Ruiz Reyes	
Las acciones en defensa de la tierra en Santiago del Estero (1990-2012). El caso del MOCASE	57-74
Agustina Desalvo	
CONTRAPUNTO	
¿Quedará espacio para el campesinado entre los megaproyectos centroamericanos?	77-92
Hélène Renée Roux	
ESTUDIO DE CASO	
El rostro femenino de los conflictos territoriales: las mujeres mapuce	95-112
Suyai Malen García Gualda	

Palma aceitera: conflictos y resistencias territoriales en María La Baja-Bolívar, Colombia	113-124
Natalia Estefanía Ávila González	

RESEÑAS

<i>Moisés Arce</i> La extracción de recursos naturales y la protesta social en el Perú	127-130
Ginno Martínez Tuesta	

POLÍTICA EDITORIAL	132-135
--------------------------	---------



Tema central

Conflitos entre o campesinato e o agronegócio no Brasil: os planos-safra 2015-2016

Conflicts between peasantry and agribusiness in Brazil: 2015-2016 crop-plans

Ricardo Cesar Barbosa Junior, Estevan Leopoldo de Freitas Coca*

Fecha de recepción: 30 de julio de 2015

Fecha de aceptación: 1 de diciembre de 2015

DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/eutopia.8.2015.1828>

Resumen

Como resultado do processo de colonização ao qual foi submetido e a permanência de desigualdades estruturais, recentemente acentuadas pela expansão das relações de livre-mercado, o campo brasileiro tem se caracterizado por uma dualidade entre um setor altamente mecanizado que produz milhares de toneladas de *commodities* e uma grande quantidade de agricultores que se encontram em situação de miséria. O presente trabalho discute a atualidade dos conflitos pelo modelo de desenvolvimento para o campo entre o campesinato e o agronegócio no Brasil. Inicialmente é feita uma leitura teórica sobre o campesinato e o agronegócio no modo capitalista de produção, ressaltando que ambos geram distintas relações sociais. Na sequência, é feita uma análise da materialidade dessa disputa no âmbito do Governo Federal e dos seus ministérios. São analisados os planos-safra do biênio 2015-2016 para o campesinato e o agronegócio. Consta-se que o agronegócio tem recebido maiores investimentos do que o campesinato, porém, sua matriz de investimentos é focada, principalmente, na dimensão econômica da produção agrícola, em detrimento da social e da ambiental. Conclui-se que o Governo Federal brasileiro tem privilegiado a produção de alimentos para exportação e não para o abastecimento interno, o que coloca em risco a segurança alimentar de sua população.

Palavras-chave: conflitos territoriais; campesinato; agronegócio; Brasil; plano-safra.

Abstract

As a result of the colonization process to which it was submitted and the persistence of structural inequalities, recently sharpened by the expansion of free-market relations, the Brazilian countryside has become characterized by a duality between a highly mechanized industry that produces thousands of tons of commodities and a large number of farmers who are in extreme poverty. This paper discusses the conflict that takes place between the peasantry and agribusiness in Brazil by contrasting the two development models for the countryside. Initially a theoretical reading of peasantry and agribusiness in the capitalist mode of production is performed, emphasising how both generate different social relations. With the results, an analysis is carried out of the materiality of this dispute within the Federal Government and its ministries. For this the 2015-2016 biennium crop-plans for the peasantry and agribusiness are analyzed. It is noted that agribusiness has received an investment much larger than the peasantry; however, its array of ventures are focused mainly on the economic dimension of agricultural production at the expense of social and environmental concerns. We conclude that the Brazilian Federal Government has given priority to food production for export rather than for domestic supply, which puts at risk the food security of its population.

Key words: territorial conflicts; peasantry; agribusiness; Brazil; plan crop.

* Ricardo Cesar Barbosa Junior, graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Goiás (UFG), é pesquisador assistente do Núcleo de Estudos Globais (NEG) e pesquisador voluntário do Grupo de Estudos Internacionais e Comparados (GEIC) e do Programa de Pesquisa sobre Ativismo em Perspectiva Comparada (PROLUTA) desta. Graduando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO), é pesquisador-bolsista PIBIC-CNPq do Núcleo de Estudo e Pesquisa do Departamento de Ciências Jurídicas (NEPJUR) pela mesma instituição. ribarbosajr@gmail.com
Estevan Leopoldo de Freitas Coca, cursa o Doutorado em Geografia na Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp), realizando estágio de pesquisa no Institute for Resources, Environment and Sustainability (IRES), da Faculty of Land & Food Systems, da University of British Columbia (UBC), em Vancouver, no Canadá. Cursou a graduação em Geografia (2008) e o mestrado em Geografia (2011) na FCT/Unesp. É membro do Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária (NERA). estevanleopoldo@yahoo.com.br

Introdução

No Brasil existe uma intensa disputa entre a agricultura camponesa¹ e o agronegócio pela condução do modelo de desenvolvimento para o campo (Fernandes et al., 2012). Em razão disso, o Brasil é o único país do mundo que possui dois ministérios para conduzir o desenvolvimento rural: o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), voltado para a agricultura familiar/camponesa e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que trabalha em prol do agronegócio. A expansão do agronegócio tem sido mais rápida do que a expansão da agricultura familiar/camponesa. De acordo com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), entre 2011 e 2014 grandes proprietários de terra vinculados ao agronegócio adquiriram cerca de 6 milhões de hectares da agricultura de base familiar, número três vezes maior do que o estado do Sergipe (O Globo, 2015). Todavia, o campesinato tem resistido à sua expropriação através da luta pela terra (Wolford, 2005) e da crescente importância de políticas públicas que visam possibilitar sua inserção nos mercados (Wittman e Blesh, 2015).

Uma possibilidade de compreender como esses conflitos têm se materializado no direcionamento do Estado é o recente lançamento dos planos-safra 2015-2016 onde estão previstos os investimentos a serem realizados no agronegócio e na agricultura familiar/camponesa pelos órgãos de fomento do Governo Federal brasileiro. Sendo assim, no presente trabalho é feita uma leitura da conflitualidade entre o campesinato e o agronegócio no Brasil a partir dos seguintes documentos: “Plano Safra 2015-2016 - agricultura familiar: alimentos saudáveis para o Brasil”, elaborado pelo MDA (2015) e “Plano agrícola e pecuário 2015-2016”, elaborado pelo MAPA.

O texto está dividido em três partes. Na primeira, é feita uma leitura teórica sobre as disparidades entre o agronegócio e o campesinato no sistema capitalista. Na sequência, são destacados os eixos de investimento previstos para a agricultura camponesa e para o agronegócio de acordo com os documentos supracitados. Por fim, são tecidas algumas considerações com base no levantamento, afim de oferecer algumas contribuições para a leitura da atualidade dos conflitos pelo modelo de desenvolvimento para o campo no Brasil e suas repercussões para a segurança alimentar da população do campo e da cidade.

1 Nesse trabalho, entendemos como camponesas as unidades de produção que possuem mão-de-obra majoritariamente familiar, mesmo que, em algumas épocas do ano, como nas colheitas, seja necessário recorrer à trabalhadores de *fora* da família (Fernandes e Welch, 2008). Com isso, o sujeito social denominado como agricultor familiar pela Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, é entendido por nós como camponês. Isso se dá devido a uma opção político-ideológica que remete à luta de classes no campo (Carvalho, 2012).

O campesinato e o agronegócio como distintos modelos de desenvolvimento do campo

A principal referência da agricultura capitalista na atualidade é o agronegócio, que tem como princípio para o desenvolvimento dos seus territórios o lucro maximizado, o qual é obtido pela exploração do trabalho (Cavalcanti, 2008). No caso do campesinato, o território é o meio de reprodução da vida, ou seja, uma condição para sua existência (Rosset e Martinez-Torrez, 2013). Para o agronegócio, a terra tem valor de troca e para o campesinato ela tem valor de uso (Martins, 1991).

O conceito de agronegócio começou a ser construído por Davis e Goldberg (1957), que definiram como *agribusiness* o complexo de sistemas que relaciona agricultura, indústria, mercado, capital e trabalho. É importante ressaltar que esses autores referiam-se ao estágio de desenvolvimento do capitalismo na agricultura dos Estados Unidos na década de 1950. No Brasil, a gênese do agronegócio remete à década de 1980, quando autores como Kageyama (1987) e Graziano da Silva (1996) passaram a identificar no campo brasileiro os Complexos Agroindustriais (CAI's), apontando a união entre os sistemas agrícola e industrial, resultado da Revolução Verde (Gonçalves Neto, 1997). Na década de 1990, com a expansão do neoliberalismo, ocorreu também a união dos sistemas financeiro e mercantil e o conceito de agronegócio passou a ser usado para explicar essa nova realidade. Como exemplo dessa consolidação do agronegócio, em 1993 foi criada a Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG).

O agronegócio se constitui como a “face moderna” do capitalismo no campo, ou seja, reproduz sua lógica concentradora e desigual, baseada na exploração do trabalho. Todavia, isso acontece sob uma nova roupagem, pois rompe com o latifúndio, que se caracterizava por elementos como atraso econômico, baixa produtividade, criação de obstáculos para o crescimento, coronelismo e outros (Guimarães, 1981).

De acordo com Fernandes (2004), esses elementos de cunho negativo faziam com que o latifúndio fosse apresentado como um território a ser ocupado pelo desenvolvimento. Ele era a representação visível dos aspectos nefastos trazidos pelo capitalismo, gerando obstáculos para que esse modelo de desenvolvimento fosse socialmente aceito sem maiores contestações. No Brasil, por exemplo, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que propriedades consideradas como improdutivas eram passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária.

A principal referência da agricultura capitalista na atualidade é o agronegócio, que tem como princípio para o desenvolvimento dos seus territórios o lucro maximizado, o qual é obtido pela exploração do trabalho (Cavalcanti, 2008).



A palavra agronegócio foi criada como um instrumento ideológico usado em favor do capitalismo, sendo considerado como uma superação do modelo de desenvolvimento para o campo e não como uma continuidade sob nova roupagem.



Como alternativa, a palavra agronegócio foi criada como um instrumento ideológico usado em favor do capitalismo, sendo considerado como uma superação do modelo de desenvolvimento para o campo e não como uma continuidade sob nova roupagem. O agronegócio passou a ser apresentado como a modernização das relações produtivas na agropecuária, gerando maior grau de mecanização e a utilização de insumos químicos. Essas mudanças contribuíram para que ocorresse um considerável aumento da produ-

tividade. Todavia, Fernandes alerta que, apesar desses novos elementos, o agronegócio manteve o caráter excludente e explorador do capitalismo, pois “[...] o latifúndio efetua a exclusão pela improdutividade, o agronegócio promove a exclusão pela intensa produtividade” (Fernandes, 2004: 1).

O desenvolvimento do capitalismo no campo, pelo agronegócio, se dá dentre outros fatores, pelo trabalho assalariado, que consiste em uma parcela do capital pertencente ao proprietário de terras que é aplicada como forma de pagamento pelo trabalho de seu funcionário. O salário do trabalhador é determinado pela taxa de lucro do capital, obedecendo a determinações sociais. O trabalho do funcionário é de fundamental importância para que o capitalista mantenha a lógica de reprodução ampliada dos seus lucros, pois ele é a única mercadoria capaz de gerar mais valor do que ela contém (Martins, 1995). As-

sim, no capitalismo, o salário é utilizado como um instrumento que “aprisiona” o trabalhador, criando nele uma situação de dependência em relação ao seu empregador.

O empregado não é proprietário dos meios de produção, pois eles pertencem ao seu empregador e compõem o capital fixo da empresa. O empregado é proprietário somente da sua força de trabalho. Pela lógica capitalista, o empregado é considerado como se fosse uma pessoa livre, podendo, por iniciativa própria, vender sua força de trabalho ao proprietário dos meios de produção.

Pela venda da força de trabalho em troca de um salário, o empregado pode suprir as necessidades básicas de sua família, como alimentação, moradia e saúde; afim de que ele continue útil ao capital. Isso faz com que o trabalhador, pela alienação, se considere dependente do capitalista. Tal fato se dá porque o capitalismo é hegemônico, e não restam outras alternativas de trabalho, além do assalariamento, para aqueles que não possuem a propriedade dos meios de produção.

Essa é a base de sustentação do capitalismo, pois pelo assalariamento o empregador/proprietário pode criar mais capital e expandir seus lucros. Na produção de mercadorias,

o capitalista explora a mais-valia do trabalhador, que é o trabalho social não pago. Isso acontece porque o trabalhador é capaz de produzir mais do que ele precisa para viver e o capitalista, aproveitando-se desse fato, faz com que retorne ao trabalhador apenas o seu salário, ficando com o excedente.

Contudo, esse processo não ocorre de maneira linear e sem contradições; pelo contrário, o desenvolvimento do capitalismo pela expansão do trabalho assalariado usa e acaba fortalecendo outras relações sociais, como acontece com o campesinato. Sobre tal fato, Oliveira lembra que:

[...] o caminho para se entender essa presença significativa de camponeses na agricultura dos países capitalistas é pela via de que tais relações não-capitalistas são produto do próprio desenvolvimento contraditório do capital. A expansão do modo capitalista de produção, além de redefinir antigas relações, subordinando-as à sua produção, engendra relações não-capitalistas igual e contraditoriamente necessárias à sua reprodução (Oliveira, 2007: 40).

Tendo essas referências, no presente trabalho o campesinato é entendido como uma classe social que faz parte do capitalismo, mas que gera relações sociais que não são capitalistas, pois não estão alicerçadas no trabalho assalariado. O campesinato vive em condição de subalternidade em relação ao capitalismo hegemônico, devido à apropriação da renda da terra por parte do capital (Oliveira, 2007), a qual é gerada na extração da mais-valia (Martins, 1995).

A renda da terra é um lucro obtido pelo proprietário da terra que é consideravelmente superior ao que pode ser obtido na média. Ela pode ser diferencial, quando é gerada pela concorrência ou absoluta, quando é gerada por meio da monopolização do capital. A primeira relaciona-se ao caráter capitalista da produção, sendo gerada nas relações de mercado, através da exploração do trabalho e a segunda está relacionada à propriedade da terra, sendo entendida como um tributo que os proprietários cobram da sociedade através da comercialização de sua produção (Oliveira, 2007). Além dessas duas, no capitalismo ainda se desenvolve a renda de monopólio, que é obtida quando o capitalista possui exclusividade na oferta de uma mercadoria oferecida no mercado². Partindo dessas considerações, é que nesse trabalho o agronegócio é entendido como hegemônico e o campesinato como subalterno no modelo capitalista de desenvolvimento.

O trabalho familiar é predominante nas unidades camponesas de produção. Por isso, Shanin acentua que o cerne das características do campesinato:

[...] parece repousar na natureza e na dinâmica do estabelecimento rural familiar, enquanto unidade básica de produção e meio de vida social. Consequentemente, a própria existência

2 Oliveira (2007) explica que além desses tipos de renda da terra desenvolvidas no capitalismo existem também rendas da terra pré-capitalistas, que são as seguintes: renda em produto, renda em trabalho e renda em dinheiro.

do camponês, como uma entidade social específica, depende da presença de estabelecimentos rurais familiares como a unidade básica da economia e da sociedade. O camponês deve ser compreendido, portanto, através da investigação das características do estabelecimento rural familiar camponês, tanto internas quanto externas, isto é, suas especificidades, reações e interações com o contexto social mais amplo (Shanin, 2008: 5).

Na unidade familiar de produção, os camponeses desenvolvem relações sociais que diferem das que são geradas em propriedades capitalistas, pois nelas não se têm por objetivos a reprodução do trabalho assalariado e a maximização dos lucros. Na unidade camponesa de produção, o trabalho familiar é multidimensional, não obedecendo a especializações produtivas, ou seja, existe um equilíbrio entre agricultura, extrativismo e o beneficiamento (quando ocorre) dos gêneros primários.

Aprofundando essa caracterização, Chayanov (1973, 1981) demonstra que as categorias que são utilizadas para a compreensão dos sistemas capitalistas de produção não dão conta de explicar as relações sociais que se desenvolvem na unidade de produção camponesa. De acordo com o autor, na economia capitalista, baseada no trabalho assalariado e na obtenção dos lucros maximizados, o objetivo da produção é fazer com que a empresa atinja a reprodução ampliada do capital que foi investido, assim:

[...] uma empresa é considerada lucrativa se sua receita bruta RB, após deduzir-se o capital circulante adiantado (ou seja, as despesas anuais com materiais DM, e as despesas com salários DS), proporcionam uma soma S, igual ou maior que todo o capital C (constante e circulante) da empresa, a juros, calculada segundo a taxa (a) predominante no país nesse momento (Chayanov, 1981: 136).

Portanto, o autor entende que no capitalismo a circulação de mercadorias obedece à lógica da maximização dos lucros, de tal modo que no final do ciclo produtivo o capital do proprietário nunca pode ser menor do que o investido, tendo que ser ao menos igual ou preferencialmente, maior. Isso só acontece porque o capitalismo desenvolve-se pela exploração do trabalho pelo assalariamento, como já foi explicado nesse trabalho.

Contudo, mesmo sendo o capitalismo hegemônico, outras lógicas de produção também existem e precisam ser consideradas pelos estudiosos dentro de suas particularidades para que não sejam cometidos equívocos analíticos. Nas unidades de produção camponesas, por exemplo, o objetivo central reside no cálculo que envolve a quantidade de trabalho, a penosidade do mesmo e a satisfação das necessidades da família. Assim, o camponês não planeja obter a reprodução ampliada dos lucros, mas trabalhar o suficiente para que as necessidades de sua família sejam atendidas, reconhecendo também o quanto esse trabalho por ele despendido é penoso. Chayanov explica essa questão do seguinte modo:

Com efeito, o camponês ou artesão que dirige sua empresa sem trabalho pago recebe, como resultado de um ano de trabalho, uma quantidade de produtos que, depois de trocada no mercado, representa o produto bruto de sua unidade econômica. Deste produto bruto devemos deduzir uma soma correspondente ao dispêndio material necessário no transcurso do ano; resta-nos então o acréscimo em valor dos bens materiais que a família adquiriu com seu trabalho durante o ano ou, para dizê-lo de outra maneira, o *produto de seu trabalho*. Este produto do trabalho familiar é a única categoria de renda possível, para uma unidade de trabalho camponesa ou artesanal, pois não existe maneira de decompô-la analítica ou objetivamente. Dado que não existe o fenômeno social dos salários, o fenômeno social do lucro líquido também está ausente. Assim, é impossível aplicar o cálculo capitalista do lucro (Chayanov 1981: 138, grifos do autor).

Por essa razão, na unidade de produção camponesa o resultado do trabalho realizado pela família rende produtos brutos que serão utilizados por ela mesma. O lucro existe, porém, não de forma maximizada, ou seja, o capital que é obtido pelo trabalho despendido não será utilizado para gerar mais capital, mas sim, para melhorar a condição de vida da própria família. O principal objetivo é satisfazer as necessidades familiares, o excedente até pode ser comercializado, porém, não com o objetivo da acumulação capitalista. Chayanov (1973) lembra ainda, que o trabalho dispensado pela família no decorrer do ano depende de fatores como a composição da mesma e a produtividade da unidade de trabalho.

Ainda considerando essas características próprias da economia familiar, Chayanov (1981) considera que o arrendamento ou a compra de terra só tem sentido para a família camponesa se permitirem que ela atinja o equilíbrio de sua unidade econômica. Isso redundaria em um nível de vida superior ou um menor dispêndio de trabalho, fato inverso do que ocorre na economia capitalista, que tem por princípio a concentração de terras e de poder. Sobre a existência da taxa de juros nas unidades camponesas de produção, o autor considera que ela só é paga pela família quando permite aumentar sua prosperidade, seja pela maior produtividade do trabalho, ou então pela expansão da superfície produtiva. Contudo, ela nunca será utilizada para a maximização de lucros.

Com base nessas referências, reafirmamos que no presente trabalho o campesinato e o agronegócio são lidos como detentores de distintos modelos de desenvolvimento para o campo. Todavia, é importante lembrar que essa interpretação não é consensual nas Ciências Humanas. Autores como Fernandes, Welch e Gonçalves (2012), Campos (2012) e Camacho (2014), por exemplo, destacam que os estudos sobre o campo podem ser lidos através do Paradigma da Questão Agrária (PQA) e do Paradigma do Capitalismo Agrário (PCA). As análises feitas dentro do PQA defendem que o campesinato não pode ser lido como parte do capitalismo, mas como consequência do seu desenvolvimento contraditório e desigual. É levado em consideração a conflitualidade entre as classes sociais e a disputa por diferentes modelos de sociedade. Já no PCA existe a compreensão de que o campesinato é apenas parte do capitalismo e que, com a expansão das relações de mercado ele tende a

desaparecer. Por isso, nesses estudos não é levada em consideração a conflitualidade. Essas diferentes leituras de mundo têm potencial para interferir na orientação dos governos e na aplicação de políticas públicas.

Tendo essa compreensão, adiante fazemos uma discussão da conflitualidade entre eles manifestada na alocação de recursos e nas diretrizes dos planos-safra 2015-2016.

Para se compreender como as diferentes classes sociais e grupos de interesse impulsionam a ação do Estado, um importante indicador é o alocamento de recursos públicos.



Recursos estatais no campo: uma visão dual a partir do MDA e do MAPA

Existe uma simbiose entre a elaboração de políticas públicas e os posicionamentos defendidos pelos atores não-estatais frente ao Estado. Ou seja, o Estado não é somente uma expressão de vontades externas, mas também não está alheio a elas, ele é caracterizado pela permeabilidade (Müller et al., 2012). Para se compreender como as diferentes classes sociais e grupos de interesse impulsionam a ação do Estado, um importante indicador é o alocamento de recursos públicos. Os ministérios projetam o uso desses recursos com o intuito de operacionalizar, a partir de diretrizes, políticas pontuais que agem de modo a provocar o estímulo/mudança desejado. No caso do

Brasil, os planos-safra do agronegócio e da agricultura camponesa são referências para se compreender o desenvolvimento projetado para o campo e suas contradições.

Em junho de 2015, em plena crise de recessão pela qual passa a economia brasileira, o MDA e o MAPA divulgaram os planos-safra para a agricultura camponesa e para o agronegócio, respectivamente. Para a agricultura camponesa, o MDA (2015) previu o investimento de R\$ 28,9 bilhões, um aumento de 29% em relação ao plano-safra anterior (2014-2015). Já no que se refere ao agronegócio, o MAPA (2015) trouxe uma previsão de orçamento de R\$ 187,7 bilhões, um aumento de 20% com relação à safra anterior. Nesses termos, percebe-se que em números absolutos, os recursos do MAPA são cerca de 6,5 vezes maiores do que os que serão destinados ao MDA, por mais que o segundo tenha tido um crescimento percentual maior do que o primeiro se comparado à última safra.

As diferenças entre os modelos de desenvolvimento defendidos pelo MDA e pelo MAPA ficam evidentes nos eixos que compõem os seus respectivos planos-safra. O MDA (2015) previu investimentos em: i) seguro da agricultura familiar; ii) Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER); iii) fortalecimento da agroindústria familiar; iv) ampliação de mercado; v) cooperativismo; vi) sementes e mudas; vii) convivência com o semiárido; viii) juventude

e sucessão rural; ix) mulher e sua autonomia; x) povos e comunidades tradicionais e; xi) desenvolvimento territorial. Por outro lado, os investimentos previstos pelo MAPA (2015) se desdobram em: i) recursos de custeio de comercialização; ii) Fortalecimento do Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (PRONAMP); iii) programas prioritários de investimento; iv) incentivo para inovação, tecnologia e boas práticas de produção; v) programas com enfoque setorial; vi) melhorias no Programa de Seguro Rural e; vii) Criação do Grupo de Alto Nível para início dos estudos para formulação da Lei Plurianual da Produção Agrícola Brasileira (LPAB).

Percebe-se que, apesar de os dois trazerem a preocupação de fortalecer a produção de alimentos, no caso do MAPA (2015) o aspecto comercial da produção agrícola ganha maior relevo. Em contrapartida, o MDA (2015) apresenta uma cadeia de valores mais ramificada, onde se valoriza, além do econômico, também o social e o ambiental. Tratar a produção agrícola apenas numa perspectiva de mercado tem sido uma das particularidades do regime alimentar corporativista, que é caracterizado pela opção pelo livre-mercado, concentração da terra, monocultivos, êxodo rural, padronização da dieta alimentar em escala global e outros (McMichael, 2009). O estabelecimento do lucro como objetivo primário da produção agrícola tem feito com que o alimento seja tratado como uma simples mercadoria. Por privilegiar essa perspectiva, o Brasil tem se firmado como produtor primário na divisão internacional do trabalho.

Vale ressaltar que conforme o Censo Agropecuário de 2006, mesmo possuindo apenas 24% da posse da terra e 14% do crédito público, a agricultura camponesa é responsável por 70% da comida consumida pelas famílias brasileiras e ainda cria 74% dos postos de trabalho no campo. Ou seja, apesar de o agronegócio gerar 70% da produção global de alimentos no Brasil, a maior parte da sua produção tem sido comercializada para fora do país. Em sentido contrário, dentro da proposta de ampliação de mercado do MDA (2015) para os agricultores camponeses constam as políticas públicas de compra governamental de alimentos como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). A proposta é que 30% das compras de alimentos realizadas por órgãos da Administração Pública Federal tenha proveniência de agricultores camponeses locais. Para isso, identificamos o Decreto nº 8.743, de 22 de junho de 2015 que visa atender a esse objetivo.

Outro fato que chama à atenção nos eixos de desenvolvimento dos planos-safra aqui analisados é que no caso do MDA (2015), consta uma preocupação com as mulheres e os jovens no campo. Por um lado, pontuar as mulheres como sujeitos específicos de políticas públicas é importante porque em escala mundial tem ocorrido uma transição agrária, que tem sido caracterizada pela feminização da população do campo (de Schutter, 2015). Por outro lado, também se faz importante destacar que tem sido cada vez maior o número de jovens que tem deixado o campo em busca de melhores condições de vida nos centros urbanos, ou seja, a população do campo tem envelhecido. Além do mais, isso é alarmante

porque tal fato traz como resultado a diminuição do número de produtores frente ao aumento incessante do número de consumidores de alimentos.

Além de mulheres e jovens, o MDA (2015) também traz em sua previsão orçamentária propostas específicas para povos e comunidades tradicionais como indígenas, quilombolas, faxinais, pescadores artesanais, fundos de pasto e outros. O apoio proposto a esses grupos sociais é embasado em ações como regularização de terras, assistência técnica e incentivo ao extrativismo.

No documento do MAPA (2015) não existe nenhuma observação sobre a proveniência de sementes e mudas usadas na produção agrícola, o que possibilita a aquisição dessas junto à grandes corporações transnacionais, muitas das quais também responsáveis pela comercialização de agrotóxicos. O principal problema desse fato é que os agricultores têm perdido o poder de escolha em relação às mudas e sementes que irão utilizar em suas produções. Conforme Kloppenburg (2013), isso tem causado uma erosão em conhecimentos tradicionais de seleção genético. Em contrapartida, no documento do MDA (2015) existe uma preocupação com o resgate, armazenamento e multiplicação de sementes e mudas, ou seja, visa-se ampliar a capacidade de gerenciamento de sementes orgânicas e agroecológicas pelos camponeses.

Apesar de o agronegócio ser sustentado por um discurso ideológico que advoga em favor do livre-mercado, no plano-safra do MAPA (2015) existe a previsão de uma política de garantia dos preços mínimos. Isso dá aos médios e grandes produtores a certeza de que seu produto terá a inserção no mercado. Ainda do lado da produção, a elevação dos limites de financiamento busca atender ao aumento dos custos de produção. De forma explícita, o plano-safra prevê linhas específicas para o fortalecimento e expansão do setor sucroalcooleiro, que tem sido um dos grandes empecilhos para a segurança alimentar no Brasil (Thomaz Júnior, 2009).

Contudo, apesar das dualidades aqui destacadas, o MDA e o MAPA também possuem alguns pontos de convergência, como por exemplo, ações desenvolvidas por meio Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). Como bem pontua a responsável pela pasta do MAPA, Kátia Abreu, a agricultura possui “[...] o público com maior representatividade ministerial e não deve ter segmentação de tratamento. [...] Temos agricultores, no Brasil, pequenos, médios e grandes, mas são todos produtores rurais” (MDA, 3 de março de 2015). Entretanto, enquanto a ministra reconhece em sua fala o pequeno, o médio e o grande produtor, no documento do MAPA (2015) só há menção ao médio, ficando o grande implícito e o pequeno relegado. Vale destacar que também há distinção de vocábulos usados nos documentos, enquanto para o MAPA (2015) o principal sujeito das políticas públicas é o “produtor rural”, para o MDA (2015) é o “agricultor”. Apesar desses termos serem usados sem maiores preocupações teórico-conceituais, pode-se subentender que no MAPA (2015) adquire maior importância a riqueza produzida e não o sujeito responsável por ela. No caso do MDA (2015) percebe-se uma preocupação dotada de maior multidimensionalidade.

Essa lógica percebida em escala nacional também se reproduz em escalas menores. Por exemplo, a Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo receberá apenas 0,5% do orçamento estadual para 2015, ou seja, R\$ 1.129 bilhão do total de R\$ 204,8 bilhões. Desse montante, 70% –807,4 milhões– são para o agronegócio. Já os programas estaduais que visam beneficiar a agricultura camponesa possuem uma previsão de investimento 10 vezes menor (MST, 27 de julho de 2015). Portanto, até mesmo o Estado mais desenvolvido da federação reproduz as desigualdades que caracterizam a disputa pelo modelo de desenvolvimento para o campo no Brasil.

Em linhas gerais, enquanto no instrumento do MDA há um conjunto de diretrizes mais coerentes com a lógica camponesa, há ainda uma significativa parte destes recursos destinados ao crédito. Como consequência do desenvolvimento contraditório e desigual do capitalismo, em alguns casos, esses créditos são usados para que ocorra a integração das unidades de produção camponesas ao mercado capitalista, porém, a lógica do trabalho familiar permanece. Isso comprova que a dualidade abordada no presente trabalho não pode ser lida de maneira linear e simplista, pois ela é evada de porosidades onde as relações camponesas se fundem às capitalistas, mesmo sem perder sua lógica estrutural.

Além do mais, faz-se mister frisar que as políticas públicas destinadas ao crédito visam mitigar os efeitos perversos que são gerados pela precária inserção do campesinato na economia de livre mercado (Barbosa Júnior e Coca, 2015). Ou seja, a análise dessas intervenções deve se dar através da consideração das conflitualidades e das contradições. Dentro das relações de mercado, o campesinato tem se adaptado, de modo a incorporar algumas das práticas do agronegócio, todavia, a lógica continua camponesa porque o trabalho familiar prevalece. Ainda, podemos identificar em contrapartida, formas em que o próprio agronegócio tem sido impactado pelo processo de resistência camponesa, e isso também dentro da lógica de mercado, onde com o recente consumo crítico das massas que demanda a adoção de práticas menos nocivas à saúde pública e ao meio ambiente por parte do agronegócio.

Em suma, as relações descritas nas reflexões teóricas tão polarizada não se concretiza de forma estritamente nítida na realidade, mas os princípios e cadeia de valores permanecem assim como os conflitos fruto delas, por mais que há ocorrido processos de hibridização.

Como consequência do desenvolvimento contraditório e desigual do capitalismo, em alguns casos, esses créditos são usados para que ocorra a integração das unidades de produção camponesas ao mercado capitalista, porém, a lógica do trabalho familiar permanece.



Considerações finais

Desde o início do século XVI, quando foi dado início à colonização do Brasil por Portugal, tem sido privilegiado um modelo de produção agrícola baseado no monocultivo e nas grandes propriedades rurais. Isso é pontuado por diversos autores como um dos fatores que têm contribuído para que o Brasil permaneça como um país subdesenvolvido

(Guimarães, 1981; Leal, 1975; Martins, 1979). No presente trabalho demonstrou-se que essa lógica tem se repetido na atualidade, devido ao maior orçamento que é dedicado ao modelo de desenvolvimento do agronegócio. Mesmo com o Brasil sendo governado desde 2003 pelo Partido dos Trabalhadores (PT), que possui um histórico de apoio a pautas populares das entidades de base, constata-se que o agronegócio ainda é hegemônico na condução das políticas públicas para o campo.

No Brasil, o agronegócio se articula como força política por meio da bancada ruralista. Ela tem grande expressividade nos diversos níveis de governo, com destaque para o congresso, onde ela se articula para barrar projetos que visam cobrar do agronegócio mudanças em suas práticas nocivas à saúde pública e ao meio ambiente. Ao mesmo tempo, ela também defen-

de o agronegócio no direcionamento de orçamentos.

Nesse contexto, é importante retomar as observações feitas pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e a Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) no documento “Perspectivas agrícolas 2015-2024” (2015), que aponta o Brasil como o principal exportador de alimentos do mundo na próxima década. Reconhecendo-se que esse avanço se dará através de uma massiva contribuição do agronegócio, faz-se importante pontuar que a agricultura camponesa será ainda mais importante para o consumo interno de alimentos. Contudo, a preocupação reside no fato de que, mesmo possuindo uma matriz de investimentos mais plural do que a proposta para o agronegócio, ela ainda ocupa um espaço subalterno no ordenamento de recursos para o campo no Brasil.

Portanto, tal levantamento indica que caso essa lógica se sustente tornar-se-ão mais agudas as preocupações com a segurança alimentar da população brasileira, especialmente a parcela dela que se encontra em condição de vulnerabilidade social. Apesar de o agronegócio possibilitar ao Brasil uma balança comercial favorável, sua sustentação tem se dado através de onerosos custos aos cofres públicos. Em contrapartida, a agricultura camponesa que, além de produzir a maior porção dos alimentos que chegam até a mesa do brasileiro

A preocupação reside no fato de que, mesmo possuindo uma matriz de investimentos mais plural do que a proposta para o agronegócio, ela ainda ocupa um espaço subalterno no ordenamento de recursos para o campo no Brasil.



também está vinculada a um modelo de desenvolvimento com preocupações sociais e ambientais, não tem recebido a devida atenção.

Considerando esses fatos, esse texto trouxe uma análise comparativa entre os atuais planos de safra do agronegócio e da produção camponesa no Brasil. As diferenças são muito grandes, isto é, o agronegócio recebe investimentos gigantescos para a produção destinada, em sua maior parte, à exportação, enquanto a agricultora camponesa produz a maior parte dos alimentos consumidos pela população brasileira, recebendo a menor parte dos investimentos financeiros.

Referências

- Barbosa Júnior, Ricardo e Estevan Leopoldo Freitas Coca (2015). “The WTO’s international multilateral trade system and its effects on the production and consumption of food” *Boletim Meridiano* 47, Vol. 16, n. 150, pp. 42-49.
- Camacho, R. S. (2014). “Paradigmas em disputa na Educação do Campo”. Tese de Doutorado (Geografia). Programa de Pós-graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, campus de Presidente Prudente. Brasil.
- Campos, J. F. S. (2012). “Leituras dos territórios paradigmáticos da Geografia Agrária: análise dos grupos de pesquisa do estado de São Paulo”. 2012. Tese de Doutorado (Geografia). Programa de Pós-graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, campus de Presidente Prudente. Brasil.
- Carvalho, Horácio Martins (2012). *O campesinato contemporâneo como modo de produção e como classe social*. MPA Brasil, disponível em <https://www.google.ca/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=o%20campesinato%20contempor%C3%A2neo%20como%20modo%20de%20produ%C3%A7%C3%A3o%20e%20como%20classe%20social> (visitado em 30 de julho de 2015).
- Cavalcanti, Matuzalém Bezerra (2008). “Mudanças da estrutura fundiária de Mato Grosso (1992-2007)”. Dissertação de mestrado em Geografia, UNESP, Brasil.
- Chayanov, Alexander (1973). *La Organización de La Unidad Económica Campesina*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Vision.
- _____ (1981). “Sobre a teoria dos sistemas econômicos não capitalistas”. Em *A Questão Agrária*, pp. 133-164, José Graziano da Silva e Vera Stolcke, editores. São Paulo: Brasiliense.
- Davis, John e Allan Goldberg (1957). *A concept of agribusiness*. Boston: Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University.
- de Schutter, Olivier (2015). “Food Democracy South and North: From Food Sovereignty to Transition Initiatives.” *Open Democracy*. Disponível em <https://www.opendemocracy.net/olivier-de-schutter/food-democracy-south-and-north-from-food-sovereignty-to-transition-initiatives> (visitado em 30 de julho de 2015).

- Fernandes, Bernardo Mançano (2004). *O novo nome é agribusiness*. Presidente Prudente: NERA.
- Fernandes, Bernardo Mançano e Clifford Andrew Welch (2008). “Campesinato e o agronegócio da laranja nos EUA e no Brasil”. Em *Campesinato e agronegócio na América Latina: Questão Agrária atual*, Bernardo Mançano Fernandes, editor. Buenos Aires: CLACSO.
- Fernandes, Bernardo Mançano, Clifford Andrew Welch e Elienai Constantino Gonçalves (2012). *Políticas Fundiárias no Brasil: Uma análise géo-histórica da governança da terra no Brasil*. Roma: FAO.
- Guimarães, Alberto Passos (1981). *Quatro séculos de latifúndio*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Gonçalves Neto, Wenceslau (1997). *Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira, 1960-1980*. São Paulo: Hucitec.
- Graziano da Silva, José (1996). *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas: UNICAMP.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (2009). *Censo Agropecuário 2006: Agricultura Familiar*. Rio de Janeiro: IBGE.
- Kageyama, Angela (1987). *O novo padrão agrícola brasileiro: do Complexo Rural aos Complexos Agroindustriais*. Campinas: UNICAMP.
- Kloppenburg, Jack (2013). “Re-purposing the master’s tools: the open source seed initiative and the struggle for seed sovereignty”. Trabalho apresentado na International Conference “Food sovereignty: a critical dialogue”, 14 de setembro de 2013, Yale University, New Haven, Estados Unidos.
- Martins, José de Souza (1979). *O cativo da terra*. São Paulo, Ciências Humanas.
- _____ (1991). *Expropriação e Violência: a questão política no campo*. São Paulo: Hucitec
- _____ (1995). *Os camponeses e a política no Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- Leal, Victor Nunes (1975). *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Alfa-Omega.
- MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário) (2015). “Plano Safra 2015-2016: Agricultura Familiar: Alimentos Saudáveis para o Brasil”. Disponível em http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_383/plano%20safra%20cartilha.pdf (visitado em 30 de julho de 2015).
- Acessoria de Comunicação do MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário (2015). “MDA e Mapa unem esforços para desenvolver agricultura brasileira”. Disponível em <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/mda-e-mapa-unem-esfor%C3%A7os-para-desenvolver-agricultura-brasileira> (visitado em 30 de julho de 2015).
- MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento) (2015). “Plano Agrícola e Pecuário 2015/2016”. Disponível em http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/folder%20pap%20web%20v2.pdf (visitado em 30 de julho de 2015).
- McMichael, Philip (2009). “A food regime genealogy” *The Journal of Peasant Studies*. No. 1, Vol. 36, 139-169.

- MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra) (2015). “Projetos ao agronegócio têm 10 vezes mais verba que a agricultura familiar em SP”. Disponível em <http://www.mst.org.br/2015/07/27/projetos-ao-agronegocio-tem-10-vezes-mais-verba-que-a-agricultura-familiar-em-sp.html> (visitado em 30 de julho de 2015).
- Müller, Ana Luiza, Marcelo Silva e Sergio Schneider (2012). “A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o Programa de Aquisição de Alimentos” *Estud. Soc. e Agric.* No. 1, Vol. 20, 106-138.
- OCDE-FAO (Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico e Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação) (2015). “Perspectivas Agrícolas 2015-2024”. Disponível em <https://www.fao.org.br/download/PA20142015CB.pdf> (visitado em 30 de julho de 2015).
- O Globo (2015). “Concentração de terra cresce e latifúndios equivalem a quase três estados de Sergipe”. Disponível em <http://oglobo.globo.com/brasil/concentracao-de-terra-cresce-latifundios-equivalem-quase-tres-estados-de-sergipe-15004053> (visitado em 30 de julho de 2015).
- Oliveira, Ariovaldo Umbelino de (2007). *Modo capitalista de produção, agricultura e reforma agrária*. São Paulo: FFLCH. Disponível em http://www.geografia.fflch.usp.br/graduacao/apoio/Apoio/Apoio_Marta/2014/3_Oliveira_modos_capitalista.pdf (acesso em 30 de julho de 2015).
- Rosset, Peter e Maria Helena Martinez-Torrez (2013). “Rural social movements and Diálogo de Saberes: territories, food sovereignty, and Agroecology”. Trabalho apresentado na International Conference “Food sovereignty: a critical dialogue”, 14 de setembro de 2013, Yale University, New Haven, Estados Unidos.
- Shanin, Teodor (2008). “Lições camponesas”. Em: *Campeinato e territórios em disputa*, p. 23-48. Paulino, Eliane Tomiasi; Fabrini, Joao Edimilson, organizadores. São Paulo: Expressão Popular.
- Thomaz Júnior, Antônio (2009). “O agrohídronégio no centro das disputas territoriais e de classe no Brasil no século XXI” *Campo-Território*, No. 10, Vol. 5, 92-122.
- Wittman, Hannah e Jennifer Blesh (2015). “Food sovereignty and Fome Zero: connecting public food procurement programs to sustainable rural development in Brazil” *Journal of Agrarian Change*, no prelo.
- Wolford, Wendy (2005). “Agrarian moral economies and neoliberalism in Brazil: Competing worldviews and the state in the struggle for land”. *Environment and Planning*, Vol. 37, pp. 241-261.