

A ATUAÇÃO DO ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA OS CAMPONESES

STATE ACTION AND PUBLIC POLICIES FOR PEASANTS

ACCIÓN ESTATAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS CAMPESINOS

Daiane Alencar Silva¹

Resumo: Esse artigo visa contribuir para o debate sobre a atuação do Estado, das políticas públicas e os direcionamentos dessa articulação para os camponeses, tendo em vista as relações existentes no aparato estatal e a presença de classes antagônicas com interesses distintos, que podem ser observados na formulação e implantação de políticas públicas destinadas ao agronegócio e ao campesinato. Nesse sentido, traz-se uma revisão teórica e a utilização de entrevista realizada durante pesquisa de campo para complementar a discussão apresentada. Com isso, pode-se concluir que o Estado é resultado de contradições existentes dentro da sua própria estrutura, observáveis através da existência de classes antagônicas, disputa de poder e elaboração de políticas públicas que subordinam os camponeses ao capital, em vez de permitir-lhes a autonomia.

Palavras-chave: Autonomia. Camponeses. Estado.

Abstract: This article aims to contribute to the discussion about the State's actions, public policies and the directions of this articulation for the peasants, considering the relations existing in the state apparatus and the presence of antagonistic social status with different interests, which can be observed in the formulation. and implementation of public policies aimed at agribusiness and the peasantry. In this sense, it is brought a theoretical review and the use of interview conducted during field research to complement the discussion presented. With this, it can be concluded that the state is the result of contradictions within its own structure, observable through the existence of antagonistic social status, power struggle and the elaboration of public policies that subordinate peasants to capital, instead of allowing them autonomy.

Key words: Autonomy. Peasants. State

Resumen: Este artículo tiene como objetivo contribuir al debate sobre las acciones del Estado, las políticas públicas y las orientaciones de esta articulación para los campesinos, considerando las relaciones existentes en el aparato estatal y la presencia de clases antagónicas con diferentes intereses, que se pueden observar en la formulación. e implementación de políticas públicas dirigidas a los agronegocios y al campesinado. En este sentido, es tracida una revisión teórica y el uso de entrevista realizada durante la investigación de campo para complementar la discusión presentada. Por lo tanto, se puede concluir que el estado es el resultado de contradicciones dentro de su propia estructura, observable através de la existencia de clases antagónicas, luchas de poder y la elaboración de políticas públicas que subordinan a los campesinos al capital en lugar de permitirlos la autonomía.

Palabras clave: Autonomia. Campesinos. Estado.

Introdução

Neste artigo tem-se a proposta de analisar as políticas públicas elaboradas pelo Estado brasileiro, a partir dos governos neoliberais, para o campesinato, considerando a necessidade de discutir as diretrizes e processos de constituição de tais políticas, que, em suma, devem priorizar a reprodução social da classe camponesa, mas que, na prática, tem apresentado outros direcionamentos.

Por essa perspectiva pode-se afirmar que os camponeses do Brasil vivenciam momentos políticos instáveis quanto à permanência e ao futuro do campesinato. Situação esta diretamente relacionada às políticas públicas implantadas pelos últimos governos para atender as necessidades de um direcionamento mais abrangente: a hegemonia política neoliberal.

Dessa forma, busca-se discutir, neste artigo, como o Estado tem se posicionado frente a questão camponesa no que diz respeito a elaboração e implantação de políticas públicas de incentivo a produção e permanência no campo.

O Estado e políticas públicas: desdobramentos para os camponeses

Iniciando a discussão, aponta-se a colaboração de Fernandes (2008) que explana sobre o avanço das políticas neoliberais e as consequências nos ajustes estruturais que provocam ao menos duas mudanças significativas na sociedade: a minimização do papel do Estado e a maximização do capital na tomada de decisões, principalmente no que diz respeito às políticas de desenvolvimento e, por conseguinte, dos territórios.

O capital maximizado determina ainda mais os rumos das políticas de desenvolvimento, enquanto o Estado minimizado assiste, muitas vezes passivo a criação de leis e políticas que beneficiam muito mais os interesses das empresas capitalistas nacionais/transnacionais do que os interesses da sociedade (p.287).

Reforça o autor que, especialmente no campo, assistem-se tacitamente as tomadas de decisões para o desenvolvimento de ações de interesse das empresas nacionais e transnacionais. Sinaliza que, por meio dos “*think tanks*” são elaborados projetos de desenvolvimento e leis que viabilizam a sua execução, contando com apoio político e, muitas vezes, com o apoio econômico do Estado. Consequentemente, essa realidade tem gerado e intensificado as desigualdades sociais, por meio da exclusão, expropriação territorial e controle social da maior parte da população rural, com a precarização das relações de trabalho, desemprego estrutural e destruição de territórios camponeses e indígenas (FERNANDES, 2008, p.287).

A instabilidade vivenciada pelos camponeses é um reflexo das mudanças econômicas e políticas de uma nova fase do modelo capitalista neoliberal e periférico no Brasil, muito desfavorável para a luta dos trabalhadores, pois está permitindo um fortalecimento da unidade da burguesia agravando as divisões no seio do movimento popular (BOITO JR, 2006).

Contextualizando as relações e processos que levaram a essa situação, é necessário abordar concepções de Estado, o que permitirá a aproximação de uma reflexão acerca da questão. De acordo com Mattos (2006), a existência de um modelo de Estado regulador, planejador ou desenvolvimentista, como alguns preferem classificá-lo, não é novidade no Brasil, uma vez que surge nos países periféricos devido ao processo de desenvolvimento do sistema capitalista, pois, decorrente da industrialização tardia desses países, há a necessidade de uma organização política e uma atuação da classe empresarial nacional, de uma poupança interna, para o desenvolvimento da economia e tal processo é dificultado sem a presença do capital externo, promovendo, assim, a dependência.

Isso é refletido nas formas adotadas pelo Estado para o atendimento das necessidades da sociedade civil. Observam-se diversos acontecimentos que direcionam os camponeses para um processo de subordinação ao capitalismo, mediante as “orientações” apontadas por organizações mundiais que “priorizam” o desenvolvimento dos países, como aponta Johnson (2013, p.151),

A ingerência que o FMI, o BM e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) desempenham nos assuntos internos e na perda de autonomia – através das ‘sugestões’ ou ‘recomendações’ oferecidas por essas instituições – determina com muita frequência a agenda pública.

E, nessa perspectiva, são direcionadas também as políticas públicas econômicas e sociais, necessárias para o avanço de questões como a reforma agrária. Dessa forma, observa-se no Brasil a existência e participação de uma classe agrária, representada por políticos e empresários do agronegócio, assumindo o controle das políticas públicas orientadas para o campo, que, através do poder econômico e político, pressionam o Estado, minimizando e marginalizando as políticas voltadas ao campesinato, em detrimento da promoção de políticas de incentivo ao agronegócio, “sugeridas” e “recomendadas” pelas instituições internacionais.

Para compreender a situação dos camponeses frente as políticas públicas e a atuação do Estado, enquanto arranjo institucional que as direciona, traz-se algumas concepções para análise. De início, o texto de Steinberger (2013), no sentido de expor as breves referências a alguns teóricos clássicos sobre o histórico do Estado.

A descrição da autora (2013, p.33), inicia por Platão, que, ao propor um modelo de ‘Estado Ideal’, separa o público do privado para dizer que o Estado é o único responsável por zelar pelo público. Ao tratar do pensamento de Hobbes, afirma que o mesmo advoga a supremacia do Estado como poder diante do qual os homens abdicaram de seus direitos. Espinoza, de acordo com a autora, trata o Estado como instância de poder reguladora das individualidades e voltada para a coletividade dos homens que residem em um mesmo território.

Ainda sob a ótica de Steinberger (2013), Locke concebe o ‘Estado Liberal’ como juiz dos conflitos sociais e garantidor da liberdade e dos direitos individuais. Para a autora, Rousseau, ao entender que os anseios coletivos ultrapassam os individuais, define o ‘Estado Contratualista’ como a base legítima para a qual o indivíduo não aliena a sua liberdade natural, apenas a delega ao Estado por meio de um contrato social. Marx, por seu turno, introduz o ‘Estado Classista’ afirmando que ele não é um poder criado fora da sociedade de classes antagônicas, mas um produto dela que assume certa independência para garantir o interesse comum e mantê-la dentro dos limites da ordem. Weber considera o Estado como resultado do processo histórico-sociológico da concentração de poder de um agrupamento político que reivindica o monopólio da coação física em um determinado território geográfico.

Mediante esses clássicos, a autora cita relevantes pensadores que buscam combater o neoliberalismo por caminhos que, apesar de distintos, passam sempre pela discussão da categoria Estado sob a perspectiva mundial: Eric Hobsbawn, reconhece que a acelerada globalização e o aumento da capacidade humana de gerar riqueza diminuem o poder de atuação econômica e social dos Estados-nações e dos governos nacionais, mas ocorre mediante o beneplácito do Estado, ao rejeitar o intervencionismo keynesiano e deixar-se seduzir pelo liberalismo (Idem, p. 35).

Nesse sentido, Jürgen Habermas é trazido ao texto da autora, uma vez que o mesmo discute, em muitos de seus escritos, sobre o solapamento do Estado ante a globalização neoliberal que afeta o Estado nacional na segurança jurídica e administrativa, na soberania territorial, na identidade coletiva e na legitimidade democrática. Porém, alerta que as bases infraestruturais da vida pública e privada, caso abandonadas à regulação do mercado, estarão ameaçadas de decadência e destruição, pois a globalização, ao prejudicar a autonomia e a capacidade de ação político-econômica dos atores estatais, gera um deslocamento do poder para as corporações multinacionais (ibidem, p.35-36).

Para Steinberger (2013), Boaventura de Sousa Santos defende a descentração do Estado, que não significa o seu enfraquecimento, mas a mudança da qualidade da sua força, uma vez que ele admite que o Estado perde o controle da regulação social, mas ganha o controle

da meta-regulação, ou seja, aquela feita pelos agentes não estatais que adquirem concessões estatais. Para ele, esse controle é o objeto principal da luta política (que ocorre num espaço público não estatal no qual o Estado é apenas um componente) (p.37). Por fim, entre os teóricos citados pela autora, David Harvey é quem desmistifica o papel do Estado na globalização neoliberal e desmascara a crise do capitalismo.

Em seu livro, Harvey (2013, p.111-112) afirma que,

O Estado constitui a entidade política, o corpo político, mais capaz de orquestrar arranjos institucionais e manipular as forças moleculares de acumulação do capital para preservar o padrão de assimetrias nas trocas mais vantajosas para os interesses capitalistas dominantes [...]. Isso é típico de práticas imperiais.

De encontro com o pensamento de Harvey encontram-se as elaborações de István Mészáros, o qual não analisa o Estado propriamente, mas o Estado (do capital), isto é, mostra a serviço de quem está. Em dado momento, o autor defende a importância do Estado, como parte de sua discussão sobre a impossibilidade do desaparecimento do Estado no âmbito sistema capitalista.

A formação do Estado moderno é uma exigência absoluta para assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema. O capital chegou à dominância no reino da produção material paralelamente ao desenvolvimento das práticas políticas totalizadoras que dão forma ao Estado moderno. Portanto, não é acidental que o encerramento da ascensão histórica do capital no século XX coincida com a crise do Estado moderno em todas as suas formas [...]. A atual crise estrutural do capital afeta em profundidade todas as instituições do Estado e os métodos organizacionais correspondentes [...] O Estado moderno constitui a única estrutura corretiva compatível com os parâmetros estruturais do capital como modo de controle sociometabólico (MÉSZÁROS, 2011, p.106-107).

Assim, a necessidade de permanência do Estado frente ao sistema capitalista se torna indispensável, pois mantém a função de protetor dos interesses dominantes. O papel do Estado altera-se de acordo com as transformações econômicas e sociais de cada período histórico, no entanto, condicionadas às articulações das classes que o compõem.

Outro autor que contribui para o debate sobre o Estado é Osório (2014), apontando para a existência de um Estado complexo, permeado de relações e projetos ora coesos, ora contraditórios, com a presença de elementos específicos e essenciais: o poder e a dominação de classes. Assinala que o Estado é muito mais que simplesmente o segundo elemento.

Mas é essencialmente dominação de classes. O Estado é muito mais do que a condensação de relações de poder, mas é fundamentalmente a principal condensação das relações de poder. O Estado é muito mais do que as relações que conformam uma comunidade, mas é essencialmente

uma comunidade, porém ilusória. Enfim, o Estado é muito mais do que coerção. Mas é principalmente violência concentrada (2014, p.17).

Sob essa perspectiva, Osório (2014) aproxima-se do estudo desenvolvido por Poulantzas sobre o Estado e o poder das classes dominantes, no qual afirma que o “Estado não é pura e simplesmente uma relação, ou a condensação de uma relação; é a condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações de classe” (2000, p.131).

Desse modo, Poulantzas coloca o Estado como aquele que representa e organiza a ou as classes dominantes.

Em suma representa, organiza o interesse político a longo prazo do bloco do poder, composto de várias frações de classes burguesas (pois a burguesia é dividida em frações de classe), do qual participam em certas circunstâncias as classes dominantes provenientes de outros modos de produção, presentes na formação social capitalista: caso clássico ainda hoje em dia, nos países dominados e dependentes, dos grandes proprietários de terra (2000, p.128-129).

A colocação de Poulantzas aproxima-se da temática do trabalho ao analisar que ainda é possível observar na estrutura do Estado e, na condensação das relações de poder, a presença dos proprietários de terra articulando-se no interior das classes dominantes. E, dessa relação, compreende-se os desafios enfrentados pelos camponeses na elaboração de políticas públicas de incentivo a produção. Pois o embate acontece antes mesmo das políticas serem implantadas. São geradas no seio do aparato estatal.

Osório (2014) destaca que a principal particularidade do Estado, na sociedade moderna capitalista, é ser a única instituição que tem a capacidade de fazer com que interesses sociais particulares possam aparecer como interesses de toda a sociedade. Característica essa que não pode ser desfrutada por outras instituições importantes dentro da organização societária moderna como as igrejas, os meios de comunicação, as corporações empresariais, os partidos políticos, os sindicatos ou qualquer outra que não seja o Estado.

Sob essa perspectiva, sintetiza interesses particulares e expressa o poder de determinados grupos sociais – o das classes dominantes – sobre os interesses das classes dominadas. O Estado capitalista é sempre classista e claramente posicionado. E isso não é passível de ser observado por meio da atuação do Estado em diversos setores e escalas sociais.

O autor esclarece que a apresentação estatal tende a ser “de forma distorcida, invertido em relação ao que é; aparece como Estado de todos, como comunidade, como árbitro, mas não como síntese relacional do poder e da dominação de classe” (OSÓRIO, 2014, p.28). Isso torna-se possível pois as relações sociais se manifestam como relações entre coisas, ocultando-se e, assim, distorcendo-se. Segundo o autor, esse processo recebe o nome de fetichização, ou seja, outorgar às coisas processos que são resultados de relações entre homens, como, por exemplo,

atribuir a um boneco a propriedade de fazer mal a uma pessoa ou à pata de um coelho a propriedade de trazer boa sorte, cita (OSÓRIO, 2014). Dessa maneira, a coisificação do Estado permite analisá-lo como uma comunidade ilusória.

Seguindo nesse entendimento, Höfling ressalta a importância de se diferenciar Estado e governo. Para a autora, é possível considerar o primeiro como “o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo” (2001, p.31) e, por Governo, compreende,

[...] o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período (2001, p.31).

A partir de Osório e Höfling, pode-se afirmar que há uma concordância com a existência de projetos que são criados e formulados por parte da sociedade, ou seja, a classe dominante, e são direcionados para toda a sociedade, como um projeto social que atenda as necessidades de todos.

Ou seja, as políticas públicas direcionadas ao atendimento das questões sociais não são, necessariamente, elaboradas pelas classes mais necessitadas ou requerentes de tais políticas. E, portanto, tornam-se apenas receptoras dos planos de ação traçados em esferas externas, ou classes dominantes antagônicas que, muitas vezes, não apresentam preocupação com o direcionamento de tais políticas.

Com isso, observa-se que as mesmas são criadas apenas para “acalmar os ânimos” e minimizar os embates e as manifestações políticas e sociais que pressionam o Estado a resolver os problemas, ocasionados, na maioria das vezes, pela sua própria atuação.

Entretanto, para a autora Pereira, o “Estado mantém uma relação dialética com a sociedade, abrangendo todas as dimensões da vida social, todos os indivíduos e classes, assumindo diferentes responsabilidades, inclusive as de atender demandas e reivindicações discordantes” (2008a, p.146). Isso indica que, apesar de ele ser dotado de poder coercitivo e estar predominantemente a serviço das classes dominantes, como exposto acima, também pode realizar ações protetoras, visando às classes subalternas, desde que pressionado para tanto, e no interesse de sua legitimação.

A sociedade tem presenciado os encaminhamentos de tais políticas no país, observando, com nitidez, projetos políticos de interesses de classes antagônicas disputando espaço no aparato do Estado. Como cita Pereira,

[...] a política é, em si, uma arena de conflitos de interesses. É justamente por ser conflituosa (e contraditória) que a política permite a formação de contra poderes em busca de ganhos para a comunidade e de ampliação da cidadania. É por meio da luta política que a cidadania se amplia e amadurece (2008b, p.91-92).

Nesse sentido, cabe assinalar a necessidade de os camponeses participarem do processo de luta política, buscando reivindicar seus direitos, previstos na Constituição, mas que, nem sempre, são atendidos pelo Estado. É no processo de disputas políticas de classes antagônicas que se observa o direcionamento do Estado a fim de atender os interesses daqueles que lhe apresentam “vantagens” compensatórias, especialmente no quesito econômico. Assim como Luís Sá (1986, p.14) aponta:

[...] todos vemos os governantes apresentarem-se invariavelmente como estando ao serviço do povo e do interesse público, dedicados ao interesse nacional, mesmo quando o estudo mais atento dos factos revela que, no fundo, estão ao serviço de uma pequena minoria e de interesses estrangeiros.

Considera-se o Estado como uma ilusão, que manifesta-se como sendo para todos, mas que, na verdade, inclina-se ao jogo de interesses das classes que o compõem. Quando se exprime a ideia de classe dominante, há uma concordância com a exposição de Osório, ao defini-la:

Quando tratamos de classes dominantes, estamos no referindo a um conglomerado social profundamente heterogêneo. Nele se agrupam classes sociais (burguesia e proprietário fundiário), frações (por exemplo, no caso da burguesia: industrial, comercial, agrária, mineradora e financeira) e setores (grande, mediano ou pequeno capital) (2014, p.46).

Mesmo dentro da classe social existem divergências e conflitos relacionados aos interesses das frações e setores que a compõe. Portanto, para Sader, o Estado representa a relação dos interesses das classes dominantes com os das outras classes sociais. Dessa relação se extrai sua forma de existência, em essência, a disputa entre as classes sociais e o poder que emana sobre os direcionamentos das políticas.

O Estado existe por causa da divisão da sociedade, e as formas de existência pelas quais passa, ganham daí também sua justificação, relacionando-se com o grau de desenvolvimento das contradições de classes na sociedade. Assim, quando Marx diz que o Estado é instrumento das classes dominantes, não está afirmando que é a posse do Estado que lhe dá esse caráter, mas sim que, porque são classes dominantes, o Estado, enquanto preserva as relações sociais que lhes favorecem, funciona como instrumento seu (SADER, 2014, p.110-111).

Nessa percepção, destaca-se a presença de classes sociais antagônicas agindo dentro da estrutura de Estado, orientando a concepção de políticas públicas, aqui direcionadas aos camponeses. Nesse cenário, as políticas públicas têm sido tratadas no âmbito do Estado e dos últimos governos brasileiros, quando o assunto é reforma agrária e campesinato, levando-se em consideração o processo de disputas de classes e interesses políticos.

Para pensar política pública a partir do debate paradigmático, como propõe Fernandes, é necessário compreender que esta é construída por meio de disputas políticas, dependendo da correlação de forças existentes. “São as partes interessadas que em suas proposições de políticas, defendem seus respectivos modelos de desenvolvimento” (2015, p.382). De modo que são elaboradas políticas públicas de subordinação ou políticas públicas emancipatórias.

Nesse ponto o Estado desempenha um papel fundamental no direcionamento dessas políticas, pois os territórios do agronegócio têm se valido de políticas públicas e privadas para seu desenvolvimento a partir da lógica do trabalho assalariado e da produção de *commodities* para exportação. Enquanto os territórios camponeses necessitam de políticas a partir da lógica do trabalho familiar, cooperativo ou associado, para a produção de diversas culturas que atendam os mercados locais, regionais, nacionais e para exportação (FERNANDES, 2015).

Sendo assim, cada paradigma deve ter sua linha de elaboração de políticas atendendo necessidades próprias e seu modo de produção, pois a ação do agronegócio em territórios camponeses rompe a territorialidade camponesa e cria a subordinação, expressa pela territorialidade do agronegócio. Dessa forma, como cita o autor, as políticas voltadas para atender os territórios camponeses não podem, portanto, ser elaboradas a partir da lógica do agronegócio, pois os interesses distintos influenciam a tomada de decisões. Logo, “As políticas públicas com esses princípios devem ser elaboradas preferencialmente pelos movimentos camponeses, sindicatos e suas confederações” (FERNANDES, 2015, p.392).

Na explicação do autor, percebe-se a existência de dois tipos de políticas para o desenvolvimento territorial rural: as políticas emancipatórias e as políticas de subordinação. Segundo ele, as primeiras são àquelas formuladas pelo protagonismo e pela participação popular, através da coerência entre as relações sociais e a produção territorial. Já as políticas de subordinação, são elaboradas por representantes ou ideólogos de uma classe para a outra classe,

sem a participação e opinião de uma das partes; como forma de manter o controle, de possibilitar a manutenção de uma condição de existência.

Desse modo, conclui-se que “isso não significa que políticas de subordinação não contribuam para o desenvolvimento, sim contribui para o desenvolvimento desigual” (FERNANDES, 2015, p.393). Ou seja, tais políticas perpetuam o sistema de subordinação de determinada classe à outra. Nesse caso, dos camponeses ao agronegócio, relacionado a hegemonia da classe dominante no campo, ao passo que concentra os meios de produção e o acesso aos mercados.

Quando se refere à formulação do conceito de políticas públicas, o autor acentua a necessidade de observar os diferentes interesses das políticas, respeitando, assim, as condições de cada classe.

Quando utilizamos a expressão política pública, estamos nos referindo a um programa, projeto ou plano de desenvolvimento elaborado pelos governos ou por estes com organizações da sociedade civil que transformam espaços e territórios. A partir deste pensamento, as políticas públicas são elaboradas em determinados espaços e territórios por instituições públicas e privadas que defendem diferentes modelos de desenvolvimento do país (FERNANDES, 2015, p.393).

Sob a perspectiva de Fernandes, a elaboração de políticas públicas é resultado da correlação de forças entre instituições que são ou representam interesses de classes (aqui destacam-se os dois paradigmas da questão agrária como sendo as classes antagônicas). São as partes interessadas que, em suas proposições de políticas, defendem seus respectivos modelos de desenvolvimento (agronegócio ou campesinato). A influência de instituições e organizações da sociedade determinam os rumos das políticas de governos e das políticas de Estado.

Nessa lógica, Fernandes analisa que, na última década, os movimentos camponeses têm conseguido influenciar mais a elaboração de políticas de desenvolvimento para diferentes setores, como agricultura, pecuária, mercado, indústria, educação, saúde, habitação, etc., ou seja, este conjunto forma as políticas de desenvolvimento territorial, disputando com as corporações capitalistas, denominadas de agronegócio.

Tais políticas aconteceram devido a pressão exercida pelos movimentos sociais de luta pela terra, que pressionam o governo por políticas de permanência na terra. Historicamente, os planos de desenvolvimento para a agricultura foram elaborados a partir dos interesses das corporações e do latifúndio, nos governos militares de 1964 a 1984, como afirma Fernandes (2015).

Por seu turno, nos governos neoliberais da década de 1990, “as corporações revigoraram-se em *lobbies* e mantiveram forte influência na determinação das políticas e dos modelos de desenvolvimento” (2015, p.383), mas, contraditoriamente, ao defender o Estado mínimo, a ideologia neoliberal criou tanto políticas de precarização quanto condições políticas para os movimentos camponeses se manifestarem, propondo ações que promovessem o desenvolvimento.

O autor conduz a reflexão para a situação da elaboração dos planos de políticas públicas, citando que “as disputas por modelos de desenvolvimento não são componentes dos planos e das políticas, porque estes são determinados pelos princípios do paradigma do capitalismo agrário” (2015, p.383) e, portanto, não atendem as expectativas das políticas camponesas, deixando essa classe à mercê das intenções propostas em tais planos.

As políticas que foram elaboradas para o paradigma da questão agrária são consequências da luta dos movimentos camponeses e geraram as condições que levaram a criação dos Planos Safra da agricultura familiar a partir de 2001, influenciando a realização do Censo Agropecuário de 2006, quando o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) separou a produção da agricultura familiar ou camponesa da produção da agricultura patronal ou capitalista ou agronegócio e publicou em cadernos distintos (FERNANDES, 2015).

Nessa conjuntura, constata-se que a política de desenvolvimento territorial rural do país tem uma forte tendência ao agronegócio – até mesmo pelas heranças da estrutura fundiária –, o que não surpreende. Porém, a não discussão e levantamento de propostas sérias pelos estudiosos alerta sobre os obstáculos enfrentados pelos camponeses.

A elaboração de dois censos agropecuários e o fato do Brasil possuir dois ministérios de desenvolvimento da agricultura demonstram – ainda mais – que pensar os modelos de desenvolvimento não é uma questão simples, embora esta questão tenha sido evitada pela maior parte dos estudiosos dos paradigmas do capitalismo agrário e da questão agrária (FERNANDES, 2015, p.384).

Esse contexto pode ser representado a partir da existência de dois ministérios que atuam na produção e no desenvolvimento da agricultura: o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, criado na época do Brasil Império (1860), é o mais antigo a serviço do agronegócio, defendendo os interesses do latifúndio e das corporações.

Somente após o massacre de Eldorado dos Carajás, em 1996, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Agrário, tornando-se um importante setor para o desenvolvimento da agricultura camponesa/familiar. “Sua criação foi resultado da luta camponesa pela terra e por

um modelo de desenvolvimento emancipatório, contra o estado de sujeição as políticas de interesse capitalista elaboradas pelo ministério do agronegócio” (FERNANDES, 2015, p.385).

A explicação desses fatos expressa os desafios existentes no debate paradigmático, assim como nas disputas territoriais e nos diferentes modelos de desenvolvimento defendidos pelas classes capitalista e camponesa, mediante o aval do Estado. Notoriamente assistimos a tendenciosa direção que o Estado toma em relação ao desenvolvimento do capitalismo agrário em detrimento da agricultura camponesa.

Mesmo não representando a totalidade e, assim, não podendo ser generalizado, contempla-se o direcionamento de políticas públicas que mantém o camponês numa relação de dependência do capital, induzindo-o a práticas produtivas que não condizem com sua condição e modo de vida, muitas vezes passando por cima dos seus próprios costumes e hábitos alimentares, introduzindo-os na lógica de produção capitalista.

Para o camponês, é fundamental, ser livre, possuidor dos meios de produção, seus instrumentos ou, pelo menos, “dono de sua vontade quanto ao que produzir, como produzir e para quem vender” (MARTINS, 2002, p.64). Isso indica a discussão sobre o que o camponês deve produzir: aquilo que alimenta a sua família ou os produtos que estão na esteira da balança comercial internacional e que servirão de base para as exportações de *commodities*?

Cabe inserir nesse contexto, a fala concedida por uma assentada durante a realização de trabalho de campo, quando explica que:

Esse negócio de soja e milho por incentivo do governo, por facilidade das empresas que compram, por exemplo, soja e milho tem o imposto muito mais baixo, vai vender feijão pra você ver hoje, e o agricultor sempre teve aquela coisa de produzir feijão, não produz mais feijão em grande escala, assentado, porque o imposto do feijão está 17% e o da soja, não sei nem se chega a 5% (Entrevista concedida pela assentada em fevereiro de 2018).

Essa afirmação proporciona articular o contexto discutido anteriormente, demonstrando o papel do Estado e das políticas públicas direcionadas aos camponeses, pois verifica-se a preocupação em produzir aquilo que será comercializado com facilidade, tendo em vista tanto o mercado consumidor/ comprador quando o imposto embutido no produto, no caso o feijão.

Os assentados adaptam-se as orientações do Estado, por meio de políticas públicas, sujeitando-se a produzirem aquilo que o mercado deseja, em detrimento de alimentos básicos, com isso, nota-se a atuação do Estado junto ao mercado, relegando aos camponeses o direito

de produzir e comercializar aquilo que lhe é mais benéfico, tanto na questão ambiental, social, econômica e familiar.

Dessa forma, ao questionar as políticas públicas emancipatórias, propõe-se refletir sobre políticas que permitam a autonomia camponesa diante da produção, ou seja, ao que se produz e para quem se produz. O feijão deixa de ser uma preferência produtiva/ comercial devido a atuação do Estado na taxaço de imposto. Torna-se mais barato e viável produzir soja para exportação.

Quando se analisa tal contexto nos assentamentos rurais no Mato Grosso do Sul, contata-se que a soja tornou-se um dos produtos mais produzidos e comercializados nesses locais. Mas é necessário aprofundar a análise e compreender quais são as estruturas que se sobrepõem a essa “escolha”. O Estado incentiva a produção do grão por meio das políticas públicas como, por exemplo, o Pronaf Custeio e, ao mesmo tempo, impõe taxas de juros e impostos sobre produtos tradicionalmente cultivados pelos camponeses, dificultando dessa maneira a produção e comercialização.

Nesse sentido, para Oliveira “hoje a articulação entre o capital industrial, o capital comercial e o grande proprietário de terras, tem no Estado a mediação da sua reprodução e regulação” (1991, p.13-14), tal mediação e regulação que o Estado provê, tem garantido todas as condições para o processo de desenvolvimento do capital, em detrimento da reprodução social camponesa.

Considerações finais

A partir daquilo que foi apresentado nesse texto, tanto pelo referencial teórico abordado quanto pela representação da situação vivenciada pelos moradores do assentamento, observa-se que diante dessa conjuntura é possível considerar que as políticas implantadas nos últimos anos do governo brasileiro, principalmente por aqueles considerados neoliberais, não tem incentivado de maneira significativa a autonomia camponesa.

Pelo contrário, os camponeses têm passado por um período de indução a novas práticas produtivas, que os direcionam para a subalternidade camponesa. Produzir grãos transgênicos para a manutenção da balança comercial e os quantitativos do PIB (Produto Interno Bruto), por exemplo, tem sido prioridade nos últimos governos brasileiros, e isso é perceptível através das políticas de incentivo a produção.

A produção e comercialização dos produtos da agricultura camponesa são orientadas pelo mercado de *commodities* com suporte das linhas de crédito destinadas a esse fim. Por não haver domínio na manipulação dos meios de produção, como sementes, insumos e maquinários,

os assentados ficam dependentes de fatores externos, inclusive da liberação das linhas de crédito pelas agências financiadoras, como Banco do Brasil, que levam meses para disponibilizar o crédito. Quando isso ocorre, os camponeses já compraram, já efetuaram o plantio e estão quase colhendo a lavoura. Consequentemente essa situação os coloca numa condição de devedor antes mesmo do plantio.

Tais políticas estão sendo ainda mais fortalecidas no âmbito do governo atual dentro da perspectiva de subalternidade e, mais, de desmantelamento das políticas pré-existentes, como a redução dos valores investidos na produção da agricultura familiar e nos programas de aquisição de alimentos, por exemplo, para a rede escolar. A diferença entre os valores destinados ao agronegócio e a produção familiar se mostraram díspares, demonstrando o interesse do Estado em promover um modo de produção em detrimento do outro.

O Estado capitalista se apresenta na atualidade como um provedor do agronegócio, uma vez que as políticas públicas destinadas aos empresários rurais são favoráveis à perpetuação desse modelo produtivo. Em contradição, as políticas públicas designadas aos camponeses são forjadas para condicioná-los à subalternidade e a transformá-los no “agronegocinho”.

O discurso de que inseri-los é a melhor alternativa, pois não há espaço no desenvolvimento rural do país para camponeses atrasados e aquém das inovações tecnológicas e produtivas, não passa de uma falácia. Até mesmo porque se considera que o camponês não representa o sujeito atrasado, sem conhecimento sobre as tecnologias de produção. Ser camponês é um modo de vida. O campesinato é a constituição de uma classe social e enquanto tal deve lutar pela sua existência e reprodução.

Portanto, observa-se o posicionamento do Estado e do poder político existente no aparato estatal direcionando as ações e, consequentemente, as contradições inerentes ao processo de articulação das classes antagônicas.

As mudanças só ocorrerão mediante uma radical transformação nos ministérios responsáveis em pensar e promover a agricultura camponesa, comprometendo-se em possibilitar a autonomia das famílias camponesas e não sua subordinação. E tais propostas, não surgirão de ministérios alinhados a ideologia do agronegócio. Para isso, é preciso romper com a estrutura do Estado capitalista e inserir nas bases das decisões políticas os representantes camponeses, para que possam participar do processo de elaboração das políticas públicas.

Referências bibliográficas

BOITO JR., Armando. As relações de classe na nova fase do neoliberalismo no Brasil. *In: Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina*. Colección Grupos de Trabajo. Buenos Aires: CLACSO, julho, 2006, pp. 271-296.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Entrando nos territórios do território. *In: PAULINO, Eliane Tomiasi; FABRINI, João Edmilson. (Org.). Campesinato e territórios em disputa*. 1º ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Políticas públicas, questão agrária e desenvolvimento territorial rural no Brasil. *In: GRISA, Cátia. SCHNEIDER, Sérgio (Orgs.). Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 2015, pp. 381-400.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. 7 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2013.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro/2001.

JOHNSON, Guillermo A. **A quimera democrática na América Latina: o Brasil sob o império**. Dourados-MS: Ed. UFGD, 2013.

MARTINS, José de Souza. **A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2002.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. **A formação do Estado regulador**. Novos Estudos, 76, Novembro, 2006, pp. 139-156.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. 1.ed. revista. São Paulo: Boitempo, 2011.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. **A agricultura camponesa no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1991.

OSÓRIO, J. **O Estado no centro da mundialização: a sociedade civil e o tema do poder**. Tradução de Fernando Correa Prado. 1ª ed. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

PAULINO, Eliane Tomiasi; FABRINI, João Edmilson. (Org.). **Campesinato e territórios em disputa**. 1º ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política Social: temas e questões**. São Paulo: Cortez Editora, 2008(a).

PEREIRA, Potyara A. P. Discussões Conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. *In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING et al (Org.). Política Social no capitalismo – tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez Editora, 2008(b).

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

SÁ, Luis. **Introdução à teoria do Estado**. Lisboa: Caminho, 1986.

SADER, Emir. **Estado e política em Marx**. São Paulo/SP: Boitempo, 2014.

STEINBERGER, Marília (org.). **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2013.

Artigo Recebido em 10/09/2019 - Aprovado em 20/10/2019

ⁱ Doutora em Geografia pela Universidade Federal da Grande Dourados. Docente da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Brasil. E-mail: daianeufgd@hotmail.com