



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

A CRIMINALIZAÇÃO DA AGRICULTURA CAMPONESA: O CASO DA OPERAÇÃO AGRO-FANTASMA NO BRASIL

Juliana de Oliveira Sales

julianadeosales@gmail.com

Programa de Pós Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do
Paraná (PPGMADE/UFPR)
Brasil



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

RESUMO

Em 2003 o governo federal brasileiro, com o Presidente Luís Inácio Lula da Silva, implantou o Programa Fome Zero, que incluiu a tomada de medidas emergenciais e de políticas públicas a longo prazo com o fim de reduzir a pobreza e extinguir a fome no Brasil. Dentre essas políticas está o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que visa fortalecer a agricultura familiar e ao mesmo tempo garantir a segurança alimentar e nutricional. Em suma, o funcionamento do PAA se dá por meio da compra estatal (institucional) de produtos da agricultura camponesa e sua imediata distribuição para as instituições que atendam pessoas em situação de insegurança alimentar. Este programa demonstrou sucesso desde sua implantação e foi capaz de elevar a renda da agricultura familiar em 33,3% entre 2003 e 2009, além de contribuir para eliminar a fome no Brasil. Este artigo pretende trazer a análise de uma operação da Polícia Federal brasileira realizada em três estados do país (São Paulo, Paraná e Mato Grosso do Sul), denominada de “Agro-fantasma”, que terminou por desmontar as associações de agricultores familiares, sob a justificativa de que irregularidades nas notas fiscais indicariam o enriquecimento dos produtores através do desvio de verbas públicas, incidindo estes trabalhadores na prática de uma série de crimes. Cabe a esta pesquisa, assim, verificar a necessidade e a validade da ação penal para este caso. É importante, neste contexto, investigar a banalização do uso da violência institucionalizada na vida e no trabalho camponês, que não compreendem e não se conformam, muitas vezes, com as leis que são feitas sem observar a realidade do campo. Durante tal operação vários agricultores foram presos (em 2013) em prisão cautelar/processual (ou seja: sem condenação, apenas baseada em uma suposta periculosidade dos agricultores), a sentença de absolvição de todos os produtores veio em 2016. O que se verificou, no caso, foi o uso da violência como meio para remediar irregularidades formais, de ordem administrativa, as quais os agricultores não observavam por ignorância diante das diversas exigências burocráticas da lei, que dificultavam a prática da agricultura que sempre foi informal. Para alcançar a proposta pretendida, requer-se a análise da legislação, além do estudo do processo criminal. Considerando que a operação se insere em um contexto de desconstrução de políticas públicas e seu real resultado ainda está por ser observado, espera-se ser possível com este trabalho traçar um diagnóstico parcial da realidade atual do PAA, apenas até este momento, sendo possível indicar, por ora, que a Operação Agro-fantasma acarretou em uma possível perda de credibilidade do PAA, além de ter enfraquecido a existência do programa nas regiões que foram alvo da operação policial.

ABSTRACT

In 2003, under the administration of President Luís Inácio Lula da Silva, the Hunger Zero Program was implemented, which included emergency measures and long-term public policies aimed at reducing poverty and extinguishing hunger in Brazil. Among these policies, is the Food Acquisition Program (FAP), which aims to strengthen family farming and at the same time ensure food and nutritional security. In synthesis, the FAP operates through the state purchase of agricultural products and its own distribution to institutions serving food insecure people. This program has



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

been successful since it was implemented and was responsible for raising family farming income by 33.3% between 2003 and 2009, in addition to helping to eliminate hunger in Brazil. This article analyzes the Brazilian federal police action in the called “Operation Agro-ghost” carried out in three states of Brazil (São Paulo, Mato Grosso do Sul e Paraná), which ended up dismantling associations of family farmers, with a justification that the irregularities in the FAP documents would indicate the enrichment through the deviation of public resources and that farmers would be involved in many crimes. This research seeks to verify a need and validity of the criminal prosecution for this case. It is important, in the context, to investigate a banalization of the use of institutionalized violence in rural life and work, which does not understand and do not conform, often, to laws that are made without observation of peasant reality. During this operation, several farmers were arrested (in 2013, without a condemnation, based only on alleged farmers’ danger), the acquittal of all producers came in 2016. What happened in this case was the use of violence as a means to solve formal administrative irregularities, which farmers did not observe out of ignorance of the various bureaucratic requirements of the law, which made it difficult to practice agriculture that was always informal. For the proposal of this article, the analysis of the legislation will be done and also the criminal process will be studied. Considering that the operation is part of a context of deconstruction of public policies and its real result is still to be observed, it is expected to be possible with this work to trace a partial diagnosis of the current reality of the FAP, until this moment. In addition, it is possible to indicate, for the time being, that the “Operation Agro-ghost” caused a possible loss of credibility of the FAP, besides having weakened the existence of the program in the regions object of the police operation.

Palavras-chave: agricultura camponesa; violência institucional; Programa de Aquisição de Alimentos.

Keywords: peasant agriculture; institutional violence; Food Acquisition Program (FAP).



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

I. Introdução

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi instituído em 2003 pelo artigo 19 da Lei nº 10.696/2003 – com regulamentação atual pelo Decreto nº 7.775/2012 e consiste em programa relacionado ao incentivo da produção agrícola sustentável, buscando fortalecer e consolidar o espaço da agricultura familiar e também da agricultura camponesa no país. Trata-se de uma política pública instaurada na tentativa de eliminar a fome e a pobreza, assegurando meios de atender o direito à alimentação adequada e a segurança alimentar, e incentivando, ao mesmo tempo, a produção agrícola por parte de pequenos produtores, agricultores familiares, assentados da reforma agrária, entre outras organizações e comunidades (MDA, 2016).

O PAA deve ser entendido como um programa inserido em um universo de lutas pela terra e pelo fortalecimento do modo de produção alternativo¹, e que se centraliza na viabilidade de fornecer matriz alimentícia relacionada a concretização da ânsia (e direito) à alimentação saudável, por meio de matrizes produtivas mais sustentáveis, eis que se favorece às práticas ecológicas², em oposição ao difundido modo de produção retratado pelo agronegócio, pela agricultura capitalista.

Os resultados do programa são muito satisfatórios, já que elevou a renda da agricultura familiar e contribuiu para eliminar a fome no Brasil, alcançando em 2012, ano de maior desempenho, o total de 128.804 famílias de agricultores beneficiadas (CONAB, 2016).

A agricultura e o modo de produção contemplados pelo programa em questão são, como alvo principal, justamente aqueles que se insurgem ao modelo prevalecente da produção, pois estão elencados na lei expressamente, além dos típicos agricultores familiares, também os grupos culturalmente diferenciados (povos e comunidades tradicionais), bem como assentados e acampados da reforma agrária, de forma que a violência contra ele exercida representa também uma agressão a formas de vidas específicas e a projetos de desenvolvimento diversos do capitalista,

¹ A expressão “alternativo” quer dizer respeito à produção agrícola que não acompanhou o processo de tecnificação de trato intensivo do campo, a incluir a chamada pequena produção, agricultura familiar ou agricultura camponesa. Com isso, faz-se menção à alternativa do sistema agrícola atual, que é monocultor, latifundiário, tecnificado e que pautado na produtividade com uso de insumos agrícolas químicos.

² Há o incentivo da transição para agricultura ecológica, isto porque os produtos oriundos de sistemas agroecológicos têm assegurados preço até 30% maior que os alimentos convencionais (PEREZ-CASSARINO et. al. 2015, p. 232).



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

como é o caso dos agricultores camponeses que lutam pela terra e também por soberania e segurança alimentar e nutricional.

Posto isso, cabe a este trabalho analisar a investigação conduzida entre os anos de 2011 e 2013 e que culminaram na chamada “Operação Agro-fantasma”, que consistiu em uma ação policial de grande porte, em três estados do país (São Paulo, Mato Grosso do Sul e Paraná), em 14 municípios do estado do Paraná, e que se ocupou de investigar a atuação da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e também dos agricultores líderes de associações de produtores.

O objetivo deste artigo, especificamente, é discutir a validade da resolução dos problemas encontrados na execução do PAA por intermédio de mecanismos institucionais vinculados à perseguição criminal, como é o caso da operação policial e das ações penais dela derivadas.

A atuação policial, que culminou na prisão de agricultores beneficiados pelo programa e de servidores públicos, foi a existência de irregularidades nas notas fiscais que indicariam o enriquecimento dos produtores por meio do desvio de verbas públicas destinadas ao PAA, incidindo estes trabalhadores rurais e os funcionários públicos em uma série de crimes, pelos quais foram presos, denunciados e posteriormente absolvidos.

Em uma das sentenças de absolvição de parte dos agricultores, ficou evidenciada a ausência de prova de todos os fatos criminosos, se elucidando que os supostos desvios de verbas, em verdade, eram irregularidades no preenchimento de notas fiscais por parte dos produtores, inexistindo qualquer prejuízo aos cofres públicos.

Esta pesquisa é parte de um trabalho maior, ainda em andamento, que será produto final do curso de mestrado no Programa de Meio Ambiente e Desenvolvimento.

II. Marco teórico

O tema a ser pesquisado se insere no campo de estudo do Direito, mais especificamente no campo do Direito Socioambiental, com inclinação à interdisciplinariedade, ao passo que discute a relação de grupos sociais e conflitos de ordem social e ambiental, incapazes de serem analisados pela cientificidade jurídica apenas (buscando-se amparo nos conceitos e conhecimentos de ciências outras, como de sociologia geral e jurídica/criminologia, geografia, história, etc.).



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

O conceito de violência pode ser indicado, por ora, como aquele encontrado na concepção de Florestan Fernandes, que associa a violência ao sistema capitalista, este que se confunde com o próprio Estado, apontando-se que:

La violencia incorporada a los *principios* de los que se atribuyen la responsabilidad de la defensa del orden, de la moralidad o de la religión y de todo un patrón de civilización, se objetiva como um derecho natural —o en el peor de los casos, como una coacción “legítima” y “necesaria” que se justifica por sí misma, por prevenir irrupciones destructivas de la violencia y por institucionalizarse como “un derecho sacrosanto”. Por lo tanto, el paradigma importa tanto como su aplicación. Las representaciones no sólo lo diseminan, lo universalizan dentro de una determinada sociedad y de cierta cultura y lo consagran, sino que ellas también les quitan la legitimidad, la viabilidad y la eficacia a las manifestaciones recíprocas de la contraviolencia (exponiendo el conflicto, en general, y la lucha de clases, en particular, a la execración, prohibición y punición). Se puede pensar que sociológica e históricamente esse circuito constituye una aberración pre o subcapitalista. Poco importa. Al integrarse a la socialización que el modo de producción capitalista, el régimen de clases y el Estado burgués desencadenan, reproducen y desarrollan, tal circuito pasa a ser un componente estructural y dinámico del propio capitalismo (FERNANDES, 2015, p. 153).

Por isso mesmo que o Direito assume papel de instrumento de legitimidade do Estado no cometimento de perversidades, podendo-se pontuar, a exemplo disso, o fato da norma “dizer uma coisa e fazer outra”. Roberto Lyra Filho aponta que “nenhum legislador, mesmo o pior dos ditadores, diz, em tese, que vai fazer a norma injusta” e que “os direitos já conquistados geralmente não são desafiados pelo dominador: a dominação é, já o dissemos, hipócrita. Então, o dominador vai absorvendo o discurso de liberdade, para negá-lo, de fato, nas normas espoliativas e repressoras” (LYRA FILHO, 1982, p. 54).

Partindo dessa perspectiva é que se encontra uma justificativa oculta de uma “*legítima defesa da ordem pública*” ou de necessidade de “*manutenção da ordem pública*”, discurso empregado nas hipóteses da repressão policial mais diversas, como aconteceu na operação policial ora analisada. São situações nas quais o Direito pode ser visto claramente como aparato de uma violência justa: prende-se pessoas para proteger a sociedade, diante do risco que elas representam, ignorando-se a possibilidade real de absolvição e de não culpa/não risco.

Essa noção é observada no pensamento criminológico pautado nas teorias da sociologia do conflito, que buscam, justamente, desmistificar a existência de um princípio do interesse social a ser



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

protegido pelo direito penal/punitivo (buscando afastar-se do consenso social), do mesmo modo que se insurgem contra a idealização do crime como algo natural e patológico, são teorias que, em suma, buscam superar a “ideologia penal da defesa social” (BARATTA, 2011, p. 143).

Tem-se claro, neste raciocínio, que “os interesses que estão na base da formação e da aplicação do direito penal são os interesses daqueles grupos que têm o poder de influir sobre os processos de criminalização” e que “criminalidade, no seu conjunto, é uma realidade social criada através do processo de criminalização” (BARATTA, 2011, p. 119).

Faz sentido, então, compreender o lugar ocupado pela agricultura familiar não capitalista e pelo campesinato dentro da sociedade brasileira atual, especialmente ao entendê-lo como instrumento de viabilização para uma outra possibilidade de desenvolvimento no campo e para a concretização do direito humano à alimentação adequada.

Bernardo Mançano Fernandes diagnostica no cenário atual dois paradigmas opostos e concorrentes (que também subjazem na obra de Josué de Castro): de um lado o da questão agrária e de outro o do capitalismo agrário (FERNANDES, 2014, p. 22). Essa configuração é parcialmente adequada, pois qualifica a análise de um e outro modelo paradigmático como sendo, ambos, capazes de serem “*generador(es) del pensamiento y de las políticas públicas*”, muito embora tal distinção estanque ignore a heterogeneidade do rural brasileiro.

A partir disso, pode-se partir do suposto que a disparidade na posse das terras, da renda, das tecnologias, do acesso aos recursos públicos e ao mercado - que diferencia os paradigmas - coincide dizer, neste trabalho, sobre a disparidade do poder político.

Existem categorias fundamentais para o tema: o sujeito do campo, nominado de “camponês”, a necessária discussão sobre agricultura camponesa ou familiar e agricultura capitalista ou patronal, como faz Bernardo Mançano Fernandes, como levantado por este autor também em outros trabalhos³.

³ A exemplo, pode-se indicar a afirmação de que “a agricultura camponesa é familiar, mas nem toda a agricultura familiar é camponesa, ou que todo camponês é agricultor familiar, mas nem todo agricultor familiar é camponês. Criou-se assim um termo supérfluo, mas de reconhecida força teórico - política. E como eufemismo de agricultura capitalista, foi criada a expressão agricultura patronal”. (FERNANDES, 2001, p. 29-30)



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Quanto historicidade da ocupação territorial, Maria Yedda Linhares aponta divergências teóricas sobre o tema, apresentando que autores como Guimarães Passos não acreditam na formação do campesinato em momento anterior ao século XX e que Caio Prado Júnior, por exemplo, entendia o camponês como “um produto tardio do processo de formação de classes no campo, seja pela desagregação do latifúndio, seja pelas necessidades da urbanização acelerada em especializar um segmento rural na produção de alimentos”, sem que ao fim a autora alinhe a tais afirmações (LINHARES, 1981).

Octavio Ianni apresenta sua conclusão sobre o campesinato e seu escoamento pelas entranhas estatais ao inferir que

O campesinato tem sido derrotado em muitas batalhas. Não dispõe de condições para tornar-se uma classe hegemônica. Subsiste, ao longo do tempo e das lutas, como classe subalterna. Não se coloca à conquista do poder, do Estado. Não formula um projeto alternativo para a organização da sociedade nacional. Luta desesperadamente para defender o seu modo de vida, um modo de vida diferente, dissonante daquele que se instala e expande com a revolução burguesa. (IANNI, 1986).

Ao fim, com relação ao acervo de Alberto Passos Guimarães, aponta-se sua grande contribuição para a história da ocupação e do uso da terra no Brasil, em especial com o arremate feito, ao se referir às indicações de Karl Marx acerca da propriedade da terra, indicando que o Brasil se compôs de maneira muito específica, pois ao contrário dos demais países e nações, em que a propriedade privada reinou sobre as ruínas da pequena propriedade, na terra tupiniquim a grande propriedade capitalista fez casa primeiro e as pequenas propriedades só surgem “muito tempo depois, quando o rígido sistema latifundiário começa a decompôr-se” (GUIMARÃES, 1963, p. 48).

III. Metodologia

Realizou-se a análise e levantamento de dados secundários relacionados à agricultura familiar e ao modelo do agronegócio, justamente porque estes dois padrões, com seus agentes sociais, formam o cenário de dualidade em que se insere a política pública aqui estudada.

Além do mais, utilizou-se da análise de peças processuais cedidas pelos agricultores envolvidos na Operação Agro-fantasma, o que possibilitou o acesso à acusação (denúncia pelo



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Ministério Público Federal), além de outras decisões e da sentença absolutória – que, pelo sigilo decretado à ação penal, não serão citadas diretamente no trabalho.

Com relação ao levantamento bibliográfico, a literatura especializada – sobre a questão agrária, sobre pensamento jurídico crítico e de outras áreas do conhecimento – seguem a mesma toada, sendo, até certa medida, de linha anti-capitalista ou marxista, qual pela qual a análise que se segue mantém esta coerência teórica.

IV. Análise e discussão de dados

IV.I. O Programa de Aquisição de Alimentos

O Programa de Aquisição de Alimentos foi instituído por intermédio do artigo 19 da Lei nº 10.696/2003 – e está atualmente regulamentado pelo Decreto nº 7.775/2012, seu funcionamento é relacionado ao incentivo da produção agrícola sustentável, buscando fortalecer e consolidar o espaço da agricultura familiar/camponesa no país.

O PAA foi instituído no ano de 2003 e fez parte de uma grande ação de governo, no chamado Programa Fome Zero (PFZ), para combater os sintomas da pobreza e da fome no Brasil e também as origens destes problemas sociais, de modo que pode ser apontado como o primeiro momento em que se tem um plano de políticas articuladas, agindo com medidas emergenciais e de caráter estrutural (TAKAGI, 2010, p. 53).

De maneira bastante resumida, o PAA consiste na criação de um mercado institucional, agindo o Estado como intermediário para a compra dos produtos da agricultura familiar e a subsequente entrega às instituições que atendem pessoas em situação de insegurança alimentar⁴.

Para atingir suas finalidades, o programa tem hoje seis modalidades distintas: a compra com doação simultânea, compra direta, incentivo à produção de leite, apoio a formação de estoques, compra institucional e aquisição de sementes (art. 17 do Decreto nº 7.775/2012), sendo que a compra com doação simultânea e a compra direta são indicadas como as que tem estimulado mudanças mais significativas nas unidades familiares participantes do programa, o que se reflete

⁴ São diferentes as formas de funcionamento de cada uma das modalidades do programa, outras modalidades do PAA indicam o consumo dos alimentos pelos próprios órgãos do Estado que o adquirem ou, ainda, detém apenas caráter de regulador e garantidor de preços dos produtos da agricultura familiar.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

também na matriz de consumo das famílias beneficiadas pelos alimentos (GRISA, SCHMITT, MATTEI, MALUF, LEITE, p. 7).

De toda forma, o PAA se trata de objeto de estudo de mão-dupla, com isso se quer dizer que ele conjuga, ao mesmo tempo um movimento de resistência do uso da terra não capitalista e também a busca por concretizar a segurança alimentar, ao ter como intento a implementação do acesso permanente da população a alimentos saudáveis e de qualidade.

Neste sentido, há beneficiários em dois lados do PAA. No polo consumidor estão as pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional atendidos pela rede socioassistencial e por ações financiadas pelo Poder Público ou, em condições específicas, aquelas atendidas também pela rede pública e filantrópica de ensino (BRASIL, 2012, artigo 3º e artigo 4º, incisos I e II).

Do outro lado, no polo de beneficiários fornecedores, estão os agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas e integrantes de comunidades quilombolas e de demais povos e comunidades tradicionais, desde que atendidas determinadas condicionantes (BRASIL, 2012, artigo 3º e artigo 4º, incisos I e II).

Segundo Peraci e Bittencourt, o PAA se fez existir “*visando garantir renda monetária e possibilidade de comercialização da produção pelos agricultores familiares mais descapitalizados, além da possibilidade de criar um instrumento de garantia de preços para parte da produção familiar*” (PERACI, BITTENCOURT, 2010, p. 193).

IV.II. Contexto agrário do PAA

Karl Marx prenunciou a existência de distintas propriedades privadas, diferenciando aquela baseada sobre o trabalho do próprio produtor e outra, capitalista, que se fundamenta na exploração do trabalho alheio, sendo que “*a última não apenas forma a antítese da primeira, mas também cresce somente sobre seu túmulo*” (MARX, 1996, p. 383).

Nota-se que há uma batalha perniciosa travada contra a propriedade não-capitalista (sem exploração do trabalho alheio), inerente ao sistema econômico adotado. A hegemonia da propriedade privada capitalista se construiu ao longo dos séculos, por meio de processos violentos, em gênese, com a expropriação necessária à acumulação primitiva.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

O PAA atende justamente a estas propriedades não capitalizadas, nas quais a terra é mais meio de sobrevivência e menos mercadoria. Segundo a lógica marxista, pois, o sistema do capital, da exploração do trabalho, impõe seu crescimento sobre aquelas, processo que pode se dar por meio de mecanismos dissimulados de violência, o que ocorre, por exemplo, na atuação estatal.

Essa agricultura atendida pelo PAA tem importância subestimada no imaginário popular, mas representa peça fundamental no cenário da produção alimentícia do Brasil. A produção camponesa ainda que utilize apenas 24% da área agricultável das terras nacionais, emprega 74% dos trabalhadores do campo, enquanto o agronegócio ocupa apenas 26% dos trabalhadores. Não bastasse, os trabalhadores do agronegócio residem em núcleos urbanos, enquanto os agricultores camponeses trabalham e moram no meio rural (FERNANDES, WELCH e ELENAI, 2012, p. 11).

Note-se também que apesar de ocupar porção territorial reduzida, os chamados de pequenos produtores são responsáveis por 70% do feijão, 87% da mandioca, 38% do café, 46% do milho e 34% do arroz, e na pecuária por 59% dos suínos, 50% das aves, 30% da carne bovina e 58% do leite que terminam nas mesas dos brasileiros – no entanto, a esta categoria produtiva são atribuídos apenas 4,03% da riqueza produzida (FERNANDES, *et. al.*, 2012, p. 13).

Outro dado para a análise é o da concentração da terra, que coincide com a concentração do capital. No Brasil, as terras atingem índice Gini de 0,802, segundo estudo do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA, 2006, p. 37) – capaz de denotar o cenário agrário, constituído por latifúndios, de acordo com a ordem produtiva capitalista, hoje hegemônica.

À parte dos resultados positivos obtidos desde sua instituição em 2003, as mudanças no contexto econômico e político geraram impactos diretos no PAA.

A Medida Provisória nº 726/2016 (convertida na Lei nº 13.341/2016) extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário – de suma importância na execução do PAA, convertendo-o em secretaria no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (agora Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA).

Houve constantes alterações legislativas na regulamentação do PAA, que culminam nas mudanças realizadas pelo Decreto 8.293/2014 no sentido de aumentar requisitos de ordem

burocrática para beneficiários (tanto fornecedores como consumidores) se integrem ao mercado institucional do PAA.

Além disso, os recursos voltados ao PAA declinam a cada ano, ocasionando, em abril de 2016, carta do CONSEA dirigida à presidência da república clamando pela recomposição orçamentária do programa, pois “o orçamento do PAA que em 2012 foi de R\$839 milhões, encontra-se no patamar de R\$303,00 milhões em 2016” (CONSEA. E.M., 2016).

Tudo isso que vem acompanhado da violência legítima representada no aparato policial e judiciário do Estado.

IV.III. Operação Agro-fantasma

Os processos violentos dentro da sociedade passam por ser naturalizados ou entendidos em sua forma simplória como a violência física resumida nos atos criminosos. Conquanto, o termo “violência” é de difícil definição, capaz de reunir em si diversos sentidos. Um viés específico deste fenômeno existe nos processos de violência institucionalizados e que gozam de legitimidade estatal.

Pode-se entender, a princípio, os atos violentos como fatos violadores e constrangedores da integridade psicofísica, sejam estes atos de natureza econômica ou extraeconômica (BRITO, ALVES, LOBO, 2012, p. 770).

Com violência econômica, se quer dizer os atos marcados pela expropriação e exploração, atinentes às relações de produção capitalistas, enquanto se caracteriza como violência extraeconômica “a tendência global de hipertrofia da dimensão vigilante coercitiva-punitiva do Estado” (BRITO, *et. al.*, 2012, p. 771).

A relação do Estado com o controle social por mecanismos violentos é a questão central, na qual se insere, exemplificativamente, a criminalização de eficiente política pública voltada para o campo, consistente no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a partir do momento em que verificamos nele um conflito de repercussão política.

Em 2011, a Polícia Federal iniciou investigação a fim de esclarecer um suposto esquema de desvio de verbas públicas, que seriam operadas pelos agricultores que acessavam o PAA e funcionários da Companhia de Abastecimento (CONAB).



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

O relato inicial das instituições recebedoras (escolas, creches e outros estabelecimentos) era de os produtos entregues periodicamente nestes locais não correspondiam com as notas fiscais apresentadas pelos agricultores, que sempre tinham um valor muito maior subscrito, gerando assim a impressão de que se dizia produzir mais do que o faziam e que, portanto, o recurso recebido do governo federal era ilicitamente apropriado, pois se daria com base nesta produção inexistente.

Essa notícia partiu, a princípio, de operações policiais realizadas nos municípios de Honório Serpa e de Foz do Jordão, ambos no Paraná, mas com investigações que passaram a se espalhar por diversos outros municípios do estado, alcançando, enfim, 14 cidades e que depois se tornaram oito ações penais.

Durante anos (de 2011 até 2013) o órgão de investigação ouviu pessoas e diligenciou em campo a fim de colher informações acerca da prática de crimes, sendo que, por fim, em 2013, a Polícia teve autorização judicial para cumprir mandados de busca e apreensão nas residências dos trabalhadores rurais, a fim de localizar bens de valores incompatíveis com o padrão de vida do campo (automóveis, barcos, etc.), documentos comprobatórios das ilicitudes, além de eventuais quantias em espécie.

Na mesma oportunidade, foram cumpridos mandados de prisão preventiva em face não apenas dos trabalhadores rurais, mas também dos funcionários da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

Os agricultores com os quais se teve contato para elaboração da pesquisa ocupam região próxima à capital do estado, na cidade de Irati. Estes ficaram presos durante mais de um mês.

Pois bem: a conclusão da acusação (Ministério Público), após as prisões, foi de que os agricultores, mancomunados com os funcionários da CONAB seriam uma associação criminosa e, portanto, responderiam pelo crime de quadrilha, falsificação de documento público, falsidade ideológica e estelionato qualificado (contra entidade de direito público).

Ocorre que todos os acusados relacionados à ação penal fruto da Operação Agro-fantasma que tramitou na Seção Judiciária foram absolvidos.

Convém alertar logo de saída: havia, sim, irregularidades nas notas fiscais preenchidas pelos agricultores, que esclareceram, em Juízo, a razão de tais ocorrências: em associações com

grande número de famílias (que somavam, à época, mais de cem), era inviável a contagem mensal e emissão de nota fiscal individual para cada produtor, a constar os diferentes produtos e quantidades entregues a cada uma das instituições, o que, a propósito, consiste em burocracia contraproducente ao programa⁵.

Dessa maneira, incidiram os agricultores em irregularidades administrativas, a fim de otimizar o trabalho e por desconhecer as consequências do descumprimento de tais procedimentos.

Algumas especificidades do programa devem: a) o PAA na região próxima à Curitiba (em Irati) fortaleceu a agricultura de tal modo que retirou os trabalhadores das plantações de fumo e os trouxe a possibilidade de produção alimentar; b) os agricultores puderam incrementar a renda e viver da produção do campo, criando associações e fortalecendo a ação coletiva; c) a associação formada centrada em Irati chegou a ter mais de cem famílias associadas e fornecendo alimentos para escolas municipais, creches e outras instituições.

Por outro lado, por certo que a operação policial trouxe estigma aos produtores agrícolas, que socialmente passaram a serem vistos como suspeitos ou mesmo culpados, considerando que a divulgação da operação se deu fazendo referência ao desmonte de quadrilha e à esquema de desvios recursos públicos.

A Operação Agro-fantasma terminou por acelerar um processo de desmonte, haja vista que uma série de fatores influenciaram a retração de alcance do PAA. A associação em referência, por exemplo, que detinha mais de cem famílias, atualmente não tem mais que uma dúzia de agricultores vinculados a ela, reflexos das prisões e da ação penal que dissuadiram a continuidade dos agricultores no programa, o que se aliou ao corte de gastos e a conjuntura política de crise.

V. Conclusão

Como se viu, para além das dificuldades operacionais - que já podem ser indicadas como violências, há um processo de criminalização do programa, que torna mais clara a

⁵ Dessa maneira, a contagem dos alimentos e distribuição da renda eram feitas em esquema de “romaneio”. Havia a divisão das famílias em grupos, os grupos, por sua vez, faziam o preenchimento de uma única nota contabilizando a produção total das famílias no mês e colocando nela o nome de um dos agricultores, até a sua cota de rendimento anual, legalmente determinada, para, então, no mês seguinte, colocar o nome de outro produtor, até que todos tivessem alcançadas suas cotas.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

institucionalização da violência. Tudo no sentido de dismantelar o programa, ante sua eficiência, o que se dá por diversas vias, já que além da burocratização, há a eleição do direito punitivo como resolução dos problemas ali instalados.

Há, portanto, a superlativação da seara criminal às relações sociais do campo, que são integradas às relações com o Estado e interpretadas por ele como condutas criminosas, tal como se revela, por exemplo, na operação agro-fantasma, deflagrada em 2013.

Em suma, os conflitos tidos no seio do PAA, entre sujeitos sociais (relacionados ao agronegócio e à agricultura familiar), nos termos já anteriormente mencionados, ganham destaque e importância e se toram objeto do Estado em seu viés perverso, sendo a violência institucional ali verificada com finalidades que ainda não são claras, mas que podem, certamente, ter relação com os interesses preponderantes no interior do aparato de Estado.



VI. Bibliografía

BARATTA, Alessandro. Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2002.

BRASIL, Lei nº 10.696 de 02 de junho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.696.htm>. Acesso em: 11 jul. 2017.

BRASIL, Decreto nº 7775 de 04 de julho de 2012. Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7775.htm>. Acesso em: 15 set. 2017.

BRITO, Felipe; ALVES, José Cláudio; Lobo, Roberto. Violência social in *SALETE, Roseli (org.)*. Dicionário da Educação do Campo. Caldart, Isabel Brasil Pereira, Paulo Alentejano e Gaudêncio Frigotto. Rio de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012.

COELHO, Luiz Fernando. Teoria crítica do Direito. 3ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea>>. Acessado em 15 set. 2017.

Companhia Nacional de Abastecimento. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/>>. Acessado em 15 set. 2017.

FERNANDES, Bernardo Mançano; WELCH, Clifford Andrew; GONÇALVES, Elienai Constantino. Os usos da terra no Brasil. 1ª ed. São Paulo: Cultura Acadêmica: Unesco, (Vozes do campo) 2014.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Cuando la agricultura familiar es campesina in HIDALGO, F.; HOUTART, François; LIZÁRRAGA A. Pilar. Agriculturas campesinas en Latinoamérica: propuestas y desafíos. Quito: Editorial IAEN, 2014.

FERNANDES, Florestan. Dominación y desigualdade: el dilema social latinoamericano./FERNANDES, Florestan. Antología y presentación. Fernandes, Heloísa (org.). México D.F.: Siglo XXI. Editores: Buenos Aires: CLACSO, 2015.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

GRISA, Catia; SCHIMITT, Cláudia Job Schimitt; MATTEI, Lauro Francisco; MALUF, Sérgio Renato; LEITE, Sérgio Pereira. O programa de aquisição de alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. Apresentado no Seminário Temático Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), 2009.

GUIMARÃES, Alberto Passos. Quatro séculos de latifúndio. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/>>. Acessado em 15 set. 2017.

LINHARES, Maria Yedda (organizadora). História Geral do Brasil. 9ª ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

LINHARES, Maria Yedda; SILVA, Francisco Carlos Teixeira. Terra Prometida: Uma História da Questão Agrária no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

LYRA FILHO, Roberto. O que é Direito. Brasília: Editora Brasiliense. 1982.

MARX, Karl. O capital: crítica da economia política. Livro primeiro. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

PEREIRA, João Márcio Mendes; ALENTEJANO, Paulo. El agro brasileño: de la modernización conservadora a la hegemonía del agronegocio in Capitalismo, Tierra y Poder. ALMEYRA, Guillermo; BÓRQUEZ, Luciano Concheiro; Pereira, João Márcio Mendes; PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter (coord.). Buenos Aires: Ediciones Pavon, 2014.

PEREZ-CASSARINO, Julian; MICHELATO, André; TRICHES, Rozane; PORTO, Silvo. A promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional (SSAN) por meio do mercado institucional: a experiência brasileira in BEZERRA, Islândia; PEREZ-CASSARINO, Julian (org.). Soberania Alimentar (SOBAL) e Segurança Alimentar Nutricional (SAN) na América Latina e Caribe. Curitiba: Ed. UFPR, 2015.

TAKAGI, Maya. A implantação do Fome Zero em 2003 in SILVA, José G. da; DEL GROSSI, Mauro E.; FRANÇA, Caio Galvão. Fome Zero: a experiência brasileira. Brasília: MDA, 2010.



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio