

OS DESAFIOS DAS AGRICULTURAS BRASILEIRAS*

José Graziano da Silva **

Neste texto, são apresentados inicialmente alguns conceitos básicos, numa tentativa de “delimitar os campos de batalha”. Em seguida, conta-se a origem da bancada ruralista e seu *modus operandi*, que a faz parecer muito maior do que a base social de poder que a sustenta. E finalmente procura-se tratar do que, para o autor, parece ser o real objetivo do atual confronto entre grandes e pequenos produtores no país: a disputa por fundos públicos que vêm sendo alocados para a modernização dos distintos segmentos da agropecuária e que têm uma parte substantiva “desviada” para renegociar dívidas de uma minoria de devedores contumazes. O resultado é a generalização de uma cultura de “não pagar”, a qual termina prejudicando os bons pagadores e inviabilizando iniciativas inovadoras destinadas a baixar as taxas de juros e facilitar o acesso daqueles que ainda não estão integrados ao Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR).

1 DEFINIÇÕES (OU DELIMITAÇÃO DOS CAMPOS DE BATALHA)

1.1 *Agribusiness*, agricultura familiar e a representação dos seus interesses

O *agribusiness* ou agronegócio é apenas um agregado, uma definição operacional de um conjunto de atividades inter-relacionadas.¹ A noção foi concebida por um

* Texto apresentado no seminário Agricultura Brasileira: desempenho recente, desafio e perspectivas: Brasília, Mapa/Ipea, março de 2010. Trata-se de um resumo da aula magna proferida no Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (Sober), em Porto Alegre (RS), em julho de 2009. O autor agradece à colaboração de Carlos Alves, José Garcia Gasques, Mauro Del Grossi, Alfredo Luis Barreto, Gilson Bittencourt, Luís Guedes Pinto, Rodrigo Castañeda e Jeanette Hijazin pela colaboração prestada em diferentes etapas do trabalho.

** Professor titular aposentado do Instituto de Economia da Universidade de Campinas (IE/UNICAMP), atual Representante Regional para a América Latina e o Caribe da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). As opiniões expressas no texto são pessoais e não refletem necessariamente as da organização à qual o autor está vinculado.

1. Para uma discussão a respeito, ver o capítulo 2 do livro *A nova dinâmica da agricultura brasileira*, de José Graziano da Silva (Campinas, Instituto de Economia/UNICAMP, 1998, 2ª. ed. revisada).

professor de *marketing*² para ressaltar a convergência dos interesses comuns em torno das diferentes cadeias produtivas que em geral levam o nome do produto agrícola que está na sua origem como matéria-prima. Não faz, portanto, nenhum sentido excluir previamente um determinado ator social que esteja envolvido nestas cadeias produtivas, como é o caso da agricultura familiar. Este autor está convencido de que o resultado é uma tentativa maniqueísta, em curso no país, de demonizar o agronegócio, e poderá levar ao isolamento completo – do ponto de vista político e social – do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Isto evidentemente trará prejuízos para todos os que apostam na peculiar reforma agrária brasileira via assentamentos como uma dinâmica inclusiva que reintegra, no dia a dia, os excluídos pela política de modernização conservadora vigente no país há décadas.

O termo *agribusiness* foi rapidamente incorporado à literatura norte-americana para enfatizar a crescente inter-relação setorial de agricultura, indústria e serviços observada desde o pós-guerra. “O fazendeiro moderno”, diziam Davis e Goldberg (1957, p. 3),³

é um especialista que teve suas operações reduzidas a cultivar plantas e criar animais. As demais atividades têm sido transferidas, em larga medida, para fora da porteira da fazenda, urbanizadas e industrializadas. A economia do *agribusiness* reúne hoje essencialmente as funções que eram devotadas ao termo agricultura há 150 anos atrás.

No Brasil, o termo *agribusiness* só começou a ser adotado explicitamente por Araújo, Wedekin e Pinazza (1990), embora a noção de complexos agroindustriais (CAIs) já viesse sendo empregada desde 1976, com o trabalho pioneiro de Alberto Passos Guimarães.⁴

É importante destacar tanto na noção de *agribusiness* como na dos complexos agroindustriais que eles são os resultados de um processo histórico específico que define a sua conformação a partir de um duplo movimento: de dentro, pela ação das forças sociais, econômicas e políticas dos agentes que o integram; e, de fora, pela ação do Estado, por meio das políticas públicas e de suas agências, ao estabelecer relações particulares com os agentes anteriormente mencionados. Os complexos se tornam assim uma “orquestração de interesses” em torno de uma cadeia produtiva determinada qualquer; e o seu agregado, o *agribusiness*, uma aliança em torno dos interesses setoriais da agricultura com os distintos ramos da agroindústria a montante e a jusante.

2. Ver Davis J.H. *From agriculture to agribusiness*. Harvard Review Press, Boston 34(1), jan./fev. (1956).

3. David e Goldberg, R.A. *A concept of agribusiness*, Boston, Harvard University, 1957.

4. O complexo agroindustrial no Brasil, *Jornal Opinião*, 05/11/1976. Essas ideias foram depois desenvolvidas no seu livro *A Crise Agrária* (Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979). Para uma crítica dos vários autores que utilizaram o conceito de *agribusiness* ou de complexos agroindustriais no Brasil, veja-se Graziano da Silva (1998, *op. cit.*).

Moyano⁵ identificou dois padrões distintos nas relações dos agricultores com o Estado: o velho (ou tradicional) corporativismo agrário, vigente num período histórico em que a agricultura era considerada um setor à parte do restante da economia, e o novo corporativismo (ou neocorporativismo), resultante da integração econômica, social e política das atividades agrárias no que ele denomina “o mundo dos oligopólios”.

O corporativismo tradicional tem o ruralismo como ideologia, o unitarismo como estratégia de representação de interesses e, como política, o protecionismo estatal de caráter assistencial-defensivo, com intervenções pontuais, transitórias e de feição emergencial. O processo de modernização da agricultura minou a ideologia ruralista: a especialização dos produtores rurais, que acompanhou esta modernização, rompeu o ideal unitário de representação de interesses e enfraqueceu o poder político dos sindicatos patronais em favor das associações de caráter econômico por produto e das cooperativas; e o protecionismo estatal, embora continue defensivo, adquire agora um caráter permanente, pois passa a ser considerado condição *sine qua non* para a integração dos “atomizados” produtores rurais aos oligopólios que dominam a economia moderna.

A estrutura de representação que daí emerge baseia-se numa intrincada articulação de interesses entre organizações públicas e privadas, por meio de uma interação crescente das organizações privadas entre si e com o Estado. Este novo modelo impõe a multiafiliação como sistema de representação.⁶ De um lado, isto aumenta a autonomia relativa do Estado, na medida em que este pode eleger distintos interlocutores; mas, de outro, obriga as organizações a buscarem uma relação de “mão dupla” com o Estado, uma vez que, para serem credenciadas como interlocutoras privilegiadas, têm, em contrapartida, que se prestar a certo disciplinamento das reivindicações e das ações de seus membros, o que vale tanto para as representações patronais como para as de empregados e autônomos.⁷

Entenda-se a agricultura familiar como um conceito analítico cuja operacionalização tem profundas implicações para a formulação das políticas públicas – e como tal não poderia estar imune a controvérsias motivadas por interesses distintos.

5. Moyano, E. (1989). La agricultura entre el nuevo y el viejo corporativismo. In: Giner G.; Yruella, M. (Orgs.). *El corporativismo en España*. Barcelona, Ariel p. 179-226.

6. Para uma análise do caso brasileiro, ver Graziano da Silva (1997).

7. Ver, a respeito, Cox, Lowe e Winter (1986).

Para iniciar a discussão sobre as diferentes implicações políticas da operacionalização do conceito da agricultura familiar, pode-se partir do corte legal adotado na legislação brasileira, a qual considera familiar a propriedade com até dois assalariados permanentes e eventual ajuda de trabalhadores temporários.⁸

A tabela 1 apresenta os dados de 2007 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE), segundo a atividade exercida e a posição na ocupação, com base na metodologia utilizada no projeto Rurbano (projeto temático denominado Caracterização do Novo Rural Brasileiro, desenvolvido pelo Núcleo de Economia Agrícola do IE-UNICAMP).⁹ Dos 56,3 milhões de famílias existentes em 2007,¹⁰ mais de 8 milhões (ou seja, 14,3%) tinham alguma ligação com as atividades agrícolas, quase 40 milhões dedicavam-se às atividades não agrícolas e outras 8,4 milhões – a grande maioria das quais formada por aposentados – declararam não ter nenhum membro ocupado na semana da entrevista. Em termos de posição na ocupação, as famílias de empregados somavam 28,6 milhões – ou seja, mais da metade do total –, dos quais apenas cerca de 3,4 milhões se dedicavam a atividades agrícolas ou eram pluriativos, isto é, combinavam o trabalho em atividades agrícolas e não agrícolas ao longo do ano. O peso dos agrícolas e pluriativos também é muito pequeno entre os empregadores e as famílias de trabalhadores por conta própria, o que demonstra que o Brasil do século XXI não é mais uma sociedade basicamente agrícola.

Mais importante ainda é notar a tendência de crescimento do número de famílias: apenas as categorias dos empregados apresentaram taxas de crescimento significativas entre as famílias agrícolas e/ou pluriativas. Note-se em especial que as famílias de conta própria exclusivamente agrícolas diminuíram de forma muito rápida de 2001 a 2007.

8. A Lei nº11.326/2006 define 4 módulos fiscais e a contratação de até dois empregados permanentes como o limite máximo para um empreendimento familiar na agricultura brasileira. Determina também que a mão de obra deve ser predominantemente da própria família e a renda ser originada nas atividades da propriedade; a direção também tem que ser feita por um membro da família.

9. Consideram-se as pessoas residentes num mesmo domicílio unidas por laços de parentesco direto ou não, excluídos os empregados. Ver a respeito Alves (2006).

10. Este total inclui a população residente nas áreas rurais de Acre, Amazonas, Amapá, Rondônia, Roraima e Tocantins, que não eram captados até 2004. Para se homogeneizar a série, as áreas rurais destes estados não são consideradas – não se calcula da tendência do período 2001-2007. Desconsiderando-se a população rural destes estados, o número de famílias é de 55,5 milhões.

TABELA 1

Evolução dos tipos de famílias extensas segundo tipo de atividade e posição na ocupação (2001/2007)¹

Local domicílio / tipo de família	(Em 1 mil famílias)	tx. cresc. (% a.a.) 2001/2007 ²	(%)
Empregadora com três ou mais empregados	1.550	2,4 **	2,8
Agrícola	43	1,2	0,1
Pluriativo	87	-0,3	0,2
Não agrícola	1.421	2,6 **	2,5
Empregadora com até dois empregados	1.446	1,7 *	2,6
Agrícola	170	-1,2	0,3
Pluriativo	178	-1,0	0,3
Não agrícola	1.098	2,7 **	1,9
Conta-própria	16.070	1,5 ***	28,5
Agrícola	2.194	-2,3 ***	3,9
Pluriativo	1.897	0,7	3,4
Não agrícola	11.979	2,4 ***	21,3
Empregados	28.842	3,4 ***	51,2
Agrícola	2.467	1,3 **	4,4
Pluriativo	1.078	3,0 ***	1,9
Não agrícola	25.297	3,7 ***	44,9
Não ocupado na semana	8.437	3,7 ***	15,0
Total	56.344	2,8 ***	100,0
Agrícola	4.874	0,9 **	8,6
Pluriativo	3.239	2,2 **	5,7
Não agrícola	39.795	3,3 ***	70,6

Fonte: PNAD-IBGE – Tabulações do Projeto Rurbano.

Notas: ¹ Excluídas as famílias sem declaração de renda e tipos com menos de seis observações. Para o cálculo das taxas de crescimento excluem-se as famílias do Norte Rural, a fim de se permitir a comparabilidade da série 2001-2007.

² Estimativa do coeficiente de uma regressão *log*-linear contra o tempo; o teste *t* indica a existência ou não de uma tendência nos dados; ***, ** e * significam, respectivamente, 5%, 10% e 20%.

A tabela 2 apresenta uma tipologia das famílias dedicadas à agropecuária, segundo o local de residência. Em 2007 existiam no Brasil 4,24 milhões de famílias de produtores dedicadas às atividades agropecuárias, das quais mais de 4,11 milhões podiam ser enquadradas no critério legal de agricultores familiares; e apenas 0,13 milhão – ou exatos 128 mil – no de patronais (considerados aqui os que têm três ou mais empregados permanentes), ou seja, apenas 3% do total, uma proporção muito pequena se considerada apenas do ponto de vista de sua expressão numérica.

TABELA 2
**Tipologia legal das famílias com atividades agropecuárias (agrícolas e pluriativos),
 segundo local de domicílio (2007)**

Tipo de família	Situação do domicílio	(Em 1 mil famílias)	Taxa 01/07 (%a.a.)	
Patronal		128	0,2	
	Metropolitano	10	-0,5	
	Urbano	93	2,0	
	Rural	26	-4,5	**
Agricultura familiar		4.113	-1,0	
	Metropolitano	128	1,4	
	Urbano	1.237	-0,2	
	Rural	2.748	-1,4	**
Empregados		3.423	1,8	***
	Metropolitano	87	-1,8	
	Urbano	1.485	2,1	**
	Rural	1.852	1,8	***

Fonte: PNAD-IBGE – Tabulações do Projeto Rurbano.

Notas: ¹ Excluídas as famílias sem declaração de renda e tipos com menos de seis observações. Para o cálculo das taxas de crescimento excluem-se as famílias do Norte Rural, a fim de se permitir a comparabilidade da série 2001-2007.

² Estimativa do coeficiente de uma regressão *log*-linear contra o tempo; o teste *t* indica a existência ou não de uma tendência nos dados; ***, **, * significam, respectivamente, 5%, 10% e 20%. A diferença em relação aos dados da tabela 1 deve-se a aproximações.

Os dados publicados do Censo Agropecuário 2006 trazem uma novidade: pela primeira vez, a agricultura familiar brasileira é contabilizada como categoria específica nas pesquisas feitas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Foram identificados 4.367.902 estabelecimentos de agricultura familiar, que representam 84,4% do total de 5.175.489 estabelecimentos,¹¹ mas ocupam apenas 24,3% (ou 80,25 milhões de hectares-ha) da área dos estabelecimentos agropecuários brasileiros.

A tabela 2 permite mostrar também a forte redução do peso do meio rural como local de residência das famílias dedicadas à agropecuária no país, com exceção dos empregados. Mas note-se que, tanto para os agricultores familiares como para os patronais, a taxa de crescimento nos anos 2000 é negativa, o que mostra o forte processo de urbanização daqueles que são ainda cotidianamente chamados de produtores rurais. Note-se que as patronais com residência rural eram apenas 20% do total em 2007; e os agricultores familiares com residência urbana, embora ainda minoritários, já somam quase 1,4 milhão, ou seja, praticamente um terço do total (23%) de agricultores familiares do país.

11. A diferença de mais de 800 mil inclui, além dos patronais, também outros tipos de estabelecimentos, como chácaras de recreio e outros de uso não agrícola.

Porém, a tipologia até aqui apresentada esconde ainda outro fator importante na diferenciação social dos agricultores brasileiros: a contratação de assalariados temporários. O diagrama 1 apresenta as várias combinações possíveis do uso de trabalhadores assalariados permanentes e temporários na agricultura brasileira. Se considerado o marco divisório da pequena e grande produção – ainda que uma parte desta última possa também basear-se no trabalho de alguns dos membros da família – a contratação de três ou mais assalariados, independentemente de serem temporários ou permanentes, se teria uma classificação um pouco diferente da definição legal que permite apontar para um tipo de *farmer caboclo*, situação na qual a dependência do trabalho assalariado temporário (combinado ou não com o permanente) é significativa.¹²

Segundo a PNAD, existiam em 2007 cerca de 473 mil agricultores que contratavam trabalhadores assalariados, dos quais 153 mil, ou seja, aproximadamente um terço (32%) não tinham trabalhadores permanentes, mas contratavam um ou mais assalariados temporários. Note-se também que é relativamente comum a contratação de mais de um trabalhador temporário mesmo por agricultores considerados familiares segundo a definição legal: entre os empregadores sem contratados permanentes, 108 mil empregam até dois temporários, e outros 45 mil têm três ou mais contratados, não podendo ser considerados familiares na conceituação aqui utilizada.

Outros 320 mil agricultores declaram contratar trabalhadores permanentes. Entre os 140 mil que declararam contratar apenas um permanente, há 133 mil empregadores que têm até dois temporários e que também podem ser considerados familiares. Mas existem outros 7 mil que contratam três ou mais temporários que deveriam ser considerados patronais, assim como os 16 (13 + 3) mil que têm dois ou mais permanentes e também contratam empregados temporários.

Em resumo, considerando-se como patronais os empregadores que contratam três ou mais assalariados, independentemente de serem permanentes ou temporários, seriam *187 mil os empreendimentos patronais em 2007*. É um número significativamente maior que os 128 mil listados na tabela 2, mas ainda muito longe dos mais de 4 milhões dos de empreendimentos familiares por conta própria.

Pode-se objetar que se estão considerando como equivalentes diferentes tipos de trabalhadores e tipos de trabalho. Evidentemente, seria um erro equiparar um trabalhador permanente a um temporário, contratado apenas para determinadas épocas do ano nas quais há maior demanda de força de trabalho para as lides agropecuárias. Na verdade, o que se está admitindo é que o trabalho temporário não é ocasional nas propriedades agrícolas brasileiras, como seria no caso de um evento fortuito (seca, inundação, incêndio etc.). Ao contrário, a contratação de trabalho temporário ocorre sobretudo na época de colheita e das capinas nas

12. Graziano da Silva, J. F. *Tecnologia e agricultura familiar*. Porto Alegre (RS): Editora da UFRGS, 1999. v. 1. 238 p.

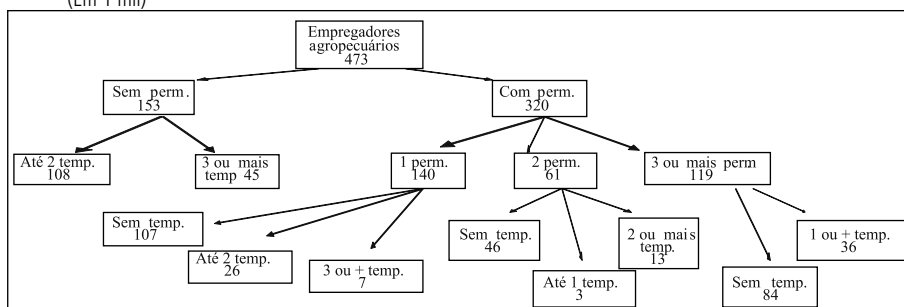
propriedades agrícolas e limpeza de pastos nas de pecuária. Estas atividades se repetem regularmente ano após ano, não podendo, portanto, ser consideradas eventuais, senão parte integrante das atividades “normais” da propriedade, apenas com uma marcada característica sazonal. A contratação de trabalho temporário na agricultura brasileira, em propriedades grandes ou pequenas, responde, portanto, ao caráter sazonal destas atividades e aos miseráveis salários pagos, como já mostrado por este autor em outras oportunidades.¹³ No caso, é a quantidade de trabalho assalariado de três ou mais empregados permanentes e/ou temporários que combinados geram uma mudança qualitativa na divisão do trabalho que permite explicitar a relação patrão/empregado nestas unidades.

É certo que entre os empregadores que utilizam até dois empregados permanentes, 201 mil deles, ou seja, quase dois terços (63%), são o que se poderia chamar de pequenos empregadores, pois contratam apenas um ou dois empregados (independentemente de serem temporários ou permanentes), os quais podem ser considerados efetivamente “ajudantes” para os trabalhadores familiares ocupados no empreendimento.¹⁴ Mas, no caso de dois ou mais assalariados na propriedade – e principalmente no caso de três ou mais – não existe a menor dúvida em considerar-se uma relação de trabalho essencialmente capitalista tipo patrão/empregado, seja pelo aumento da escala de produção propiciada, seja também por permitir uma maior divisão de trabalho com o uso de distintas máquinas e equipamentos.¹⁵

DIAGRAMA 1

Empregadores agropecuários segundo número de assalariados (2007)

(Em 1 mil)



Fonte: PNAD-IBGE – Tabulações do Projeto Rurbano.

Elaboração do autor.

13. Graziano da Silva, J. (1981). *Progresso técnico e relações de trabalho na agricultura*, São Paulo, HUCITEC. Ver também Balsadi e Graziano da Silva (2008).

14. Ainda que haja uma abundante literatura confirmando que esses assalariados contratados se encarregam do trabalho mais penoso ou até mesmo de maior risco, como a manipulação de agrotóxicos.

15. Vale recordar que, segundo a tradição da economia clássica, no caso da passagem do artesanato à manufatura a base técnica ainda era fundamentalmente de ferramentas manuais e não de máquinas, mas mesmo aquela manufatura já era uma atividade capitalista. A diferença é que a manufatura permitia uma divisão do trabalho que potenciava as habilidades individuais e a escala, tal como a “força da cavalaria”, na expressão de Marx, além da já citada separação do gerente em relação às atividades produtivas diretas.

A tabela 3 permite ilustrar a ideia de que a distribuição dos empregadores agrícolas não difere muito do restante dos empregadores brasileiros, com uma forte predominância de pequenos patrões. Como se pode verificar pelos dados apresentados por Pochmann e colaboradores (2009),¹⁶ apenas 11% dos empregadores brasileiros – agrícolas ou não – alcançam um rendimento familiar per capita de mais de 10 salários mínimos (SM) mensais. A grande maioria deles está situada na faixa de até 3 SM *per capita*. São sem dúvida proprietários de pequenos negócios, pequenos patrões; mas são patrões!

TABELA 3
Distribuição de empregadores por faixa de rendimento familiar *per capita* (2005)

Renda familiar <i>per capita</i>	Total de empregadores		Empregadores agropecuários	
	(Em 1 mil)	(%)	(Em 1 mil)	(%)
Até 3 SM.	1.843	50,0	267	61,0
Acima de 3 a 5 SM	723	20,0	67	15,0
Acima de 5 a 10 SM	600	16,0	41	9,4
Acima de 10 a 20 SM	288	7,8	33	7,6
Acima de 20 SM	105	2,9	13	3,0
Sem renda declarada	124	3,4	14	3,2
Total	3.683	100,0	435	100,0

Fonte: Elaboração de Pochmann *et al.* (2009, p. 91) a partir de dados da PNAD-IBGE (2005).

A tabela 4 nos permite agregar outra dimensão da diferenciação da agricultura familiar: o número de pessoas da família que trabalham fora do empreendimento. Pode-se verificar que, do total de 348 mil famílias que contratam até dois empregados permanentes, 220 mil – ou seja, dois em cada três, ou 63% – não têm nenhum dos membros da família trabalhando fora do empreendimento. Mas o terço restante tem um ou mais membros que trabalham fora como empregados agrícolas (cerca de 33 mil, ou quase 10%) ou não agrícolas (104 mil, ou seja, 31%). Da mesma forma, das 4,091 milhões de famílias de trabalhadores por conta própria, 1,313 milhão (quase um terço) declarou ter um ou mais membros trabalhando fora. Entre estas famílias, 467 mil (11%) declaram ter um ou mais membros trabalhando em atividades agrícolas e 834 mil (20%) em atividades não agrícolas. Estes dados confirmam a importância das famílias pluriativas entre os agricultores por conta própria e permitem visualizar a importância relativa do trabalho não agrícola fora do domicílio para a reprodução das unidades agrícolas familiares.

16. Pochmann, M. *et al.* (2009). *Proprietários, concentração e continuidade*. São Paulo, Cortez Editora. 206 p.

Destaque-se ainda que 2,78 milhões de agricultores não têm membros da família trabalhando fora da unidade produtiva e também não contratam empregados; ou seja, são as famílias que somente trabalham por conta própria. Evidentemente um número muito superior aos 187 mil empreendimentos patronais que são citados no diagrama 1.

Como já sustentado em trabalho anterior,¹⁷ no debate sobre a pequena produção agrícola no Brasil existem pelo menos dois estereótipos: o do *produtor de subsistência* com sua “economia do excedente”; e o da propriedade familiar “eficiente”, que responderia à pressão de custos sobre os preços dos produtos agrícolas com aumento dos rendimentos físicos por unidade de área (que os neoclássicos chamam de “produtividade da terra”), no melhor estilo da *family farm* do Meio-Oeste americano. Mais recentemente dois outros tipos passaram a fazer parte desta tipologia de senso comum: o do produtor *part-time* – em muitos casos de origem urbana, que dedica apenas parte do seu tempo à unidade agrícola e em geral contrata serviços externos de parte significativa de suas atividades produtivas em determinadas épocas do ano, como na colheita e nas capinas; e o da família pluriativa – para se utilizar a terminologia do Projeto Rurbano –, que combina ocupação agrícola e não agrícola entre os membros da família, diversificando assim suas fontes de renda via mercado de trabalho, não mais dependendo somente de produtos agrícolas.

A presença dessas novas categorias intermediárias do *part-time* e da família pluriativa dificultavam sobremaneira a caracterização tríplice tradicional das classes sociais no campo (pequeno/médio/grande ou moderno/em transição/atrasado), obrigando até mesmo a uma redefinição do conceito da unidade produtiva de referência, tirando a família do centro da análise. Isto porque, de um lado, o peso da renda agrícola é cada vez menos relevante no rendimento familiar de um conjunto importante de produtores rurais. De outro, porque se produz uma “individualização do trabalho na unidade agrícola”, como se pode ver pelos dados da tabela 4. As atividades desenvolvidas nos estabelecimentos agropecuárias estão deixando cada vez mais de ser responsabilidade do conjunto dos membros da família para serem de um ou outro membro dela, em geral o pai e um dos filhos homens.

17. Graziano da Silva (1999).

TABELA 4
Agricultores com membros da família trabalhando fora do empreendimento (2001-2007)

TIPO DE FAMÍLIA	Quantidade (Em 1 mil famílias)	Taxa de crescimento (% a.a.) 2001-2007 ¹		%
Empregador com até 2 empregados	348			100
Sem empregados fora	220	-0,8		63,2
Com 1 emp. agr. e zero não agr.	20	-0,2		5,7
Com 1 emp. não agr. e zero agr.	75	1,2		21,6
Com 2 emp. não agr. e zero agr.	12	0,7		3,4
Com 3 ou mais emp. não-Agr. e zero agr.	7	8,1	***	2,0
Com 1 emp. agr. e 1 não agr.	7	1,0		2,0
Conta própria	4.091			100
Sem empregados fora	2.778	0,1		67,9
Com 1 emp. agr. e zero não agr.	326	1,8	***	8,0
Com 1 emp. não agr. e zero agr.	49	4,3	*	1,2
Com 2 emp. não agr. e zero agr.	620	1,8	***	15,2
Com 3 ou mais emp. não agr. e zero agr.	122	1,2		3,0
Com 1 emp. agr. e 1 não agr.	92	5,6	***	2,2
Agricultura familiar – total	4.438			100
Sem empregados fora	2.999	0,1		67,6
Com 1 emp. agr. e zero não agr.	346	1,3		7,8
Com 2 ou mais emp. agr. e zero não agr.	69	-4,8	**	1,6
Com 1 emp. não agr. e zero agr.	695	4,2		15,7
Com 2 emp. não agr. e zero agr.	134	7,1	*	3,0
Com 3 ou mais emp. não agr. e zero agr.	44	2,2		1,0
Com 1 emp. agr. e 1 emp. não agr.	99	-4,7		2,2

Fonte: PNAD-IBGE – Tabulações do Projeto Rurbano.

Notas:¹ Exclui-se as famílias sem declaração de renda e tipos com menos de seis observações. Para o cálculo das taxas de crescimento exclui-se as famílias do Norte Rural para permitir a comparabilidade da série 2001/2007.

² Estimativa do coeficiente de uma regressão log-linear contra o tempo; o teste t indica a existência ou não de uma tendência nos dados; ***, **, * significam, respectivamente, 5%, 10% e 20%. As alternativas listadas indicam apenas as frequências iguais ou maiores que 1%.

2 A GESTÃO DAS POLÍTICAS NA AGRICULTURA MODERNA

Uma vez que os produtos agropecuários se converteram em insumos para os outros ramos interligados da cadeia produtiva, o sistema de preços relativos no interior dos CAIs acaba por fixar as margens de lucro dos produtos agrícolas e, à medida que os produtores rurais se tornam mais especializados num único produto, fixam a própria rentabilidade dos seus capitais. Por isso uma política de preços na

fase dos CAIs tem que ser necessariamente uma política específica por produto, mas não tem o mesmo poder regulador das políticas macroeconômicas, como a cambial, a de crédito e o controle de taxas de juros.

Em razão dessa necessária especificidade por produto e da diversidade dos interesses internalizados nos CAIs, *a política de preços acaba por abrir uma clivagem na organização dos interesses dos complexos*, o que se traduz também num fracionamento ainda maior do poder regulador do Estado. Ou seja, os produtores rurais se organizam para defender os seus preços em função de interesses particulares, opostos quase sempre aos demais segmentos do complexo. Este conflito interno tem que ser quase sempre arbitrado – ou pelo menos organizado e acompanhado – pelo Estado, via manejo de outras medidas políticas e administrativas do tipo manipulação de alíquotas fiscais ou liberação de recursos creditícios, compras e opções para escoamento da produção etc. Assim, as políticas de preços, de um lado, tornam-se fundamentais para harmonizar os interesses internalizados nos CAIs; de outro, reforçam a necessidade dos produtores rurais – especialmente dos não integrados – de se organizarem por produto, acirrando os conflitos de interesses dentro das cadeias produtivas.

2.1 As representações empresariais da agricultura brasileira moderna

A partir da constituição dos complexos agroindustriais (CAIs) nos anos 1970, mudam não apenas os determinantes da dinâmica da agricultura brasileira. Na verdade se deveria falar das várias agriculturas brasileiras... Já não se pode mais falar de um único determinante, nem de uma única dinâmica geral, nem de um único setor agrícola – o qual é, hoje, uma estrutura complexa, heterogênea e multideterminada. E que só pode ser entendido a partir de seus variados segmentos constitutivos – os CAIs –, com suas dinâmicas específicas e interligadas aos setores industriais fornecedores de insumos e processadores de produtos agropecuários e movimentos do mercado internacional.¹⁸

Infelizmente muitas das análises sobre a questão agrária no Brasil ainda reforçam uma visão de que os grandes proprietários rurais estão representados de forma monolítica no Estado; e as políticas agrícolas e agrárias são assumidas como a expressão desta representação no sentido de se manter o controle da propriedade privada da terra nas mãos de uma determinada classe social. Elas refletem uma determinada concepção na qual o Estado é visto tão-somente como o representante dos interesses da classe social dominante – a burguesia, enquanto proprietária dos meios de produção. E suas ações – as políticas públicas – como a expressão de uma pretensa “racionalidade global do capital”, que procuraria eliminar (ou pelo menos minimizar) as contradições próprias de uma sociedade de classes.

18. As implicações fundamentais dessa passagem de uma dinâmica setorial às dinâmicas dos CAIs podem ser encontradas em Graziano da Silva (1998, *op. cit.*).

Na verdade, a estrutura legal de representação do patronato rural representava em meados dos anos 1980, depois de 20 anos de ditadura militar, apenas uma reunião formal de produtores; e as associações por produto e as cooperativas haviam assumido de fato a representação daqueles segmentos de produtores que se modernizavam.

As razões dessa crescente dissociação entre a representação legal-formal e a representação real dos proprietários rurais no Brasil são várias. Merecem destaque, em primeiro lugar, a valorização fundiária que, ao transformar a terra num “quase ativo financeiro dotado de reserva de valor”, dissociou a figura do tradicional produtor proprietário rural do “dono de terras”. Muitas vezes era um simples investidor urbano que buscava um refúgio seguro para seu dinheiro ou uma forma de diminuir a incidência do seu Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) sobre os lucros obtidos em outros ramos de atividade, com especial destaque para os profissionais liberais (médicos, dentistas etc.) e comerciantes.

Em segundo, a “urbanização do produtor rural” que, de um lado, dissociou a figura do proprietário fundiário do “arrendatário moderno” que não é dono de todas as terras que explora; e de outro, criou milhares de pequenos e médios proprietários rurais rentistas, ideologicamente solidários aos grandes na defesa do direito absoluto da propriedade privada da terra.

E finalmente, a crescente especialização da produção agrícola. Já não é mais o agricultor-multiprodutos, nem mesmo o agricultor-pecuarista, a regra geral. Muito embora o grande produtor agrícola moderno ainda conserve certo grau de diversificação dentro de sua unidade produtiva, há sempre uma ou duas atividades principais que respondem pela maior parcela de sua renda. E como a política agrícola brasileira sempre foi por produto, as reivindicações e os *lobbies* também sempre se fizeram por produto.

Mas há ainda outro movimento que merece destaque na diferenciação dos produtores, principalmente a partir dos anos 1980: a intensificação da pecuária de corte, segmentando as atividades de cria, recria e engorda, marginalizando-se os criadores extensivos (grandes ou pequenos) em virtude da constituição de associações de produtores cada vez mais especializadas em determinadas raças. Por razões óbvias foi exatamente a partir deste segmento, no qual predominavam os criadores extensivos e os proprietários rentistas, que nasceu a União Democrática Ruralista (UDR) com sua pregação antirreforma agrária, no início de 1985, como apenas um grupo de grandes pecuaristas com um discurso radical em defesa da intocabilidade da propriedade privada. Depois, transformou-se em uma proposta de articulação nacional que ganhou rapidamente dimensões políticas e ideológicas.

A necessidade de ganhar representatividade e ampliar o seu público potencial para todos os proprietários-produtores levou a UDR a “competir” com

as organizações já existentes do patronato rural, ameaçando a representação real delas. A resposta a esta tentativa de usurpação das “bandeiras dos produtores” pela UDR foi a articulação da Frente Ampla da Agropecuária (FAA), sob hegemonia das entidades “progressistas” do patronato rural, capitaneadas pela Sociedade Rural Brasileira e pela Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB),¹⁹ durante a Assembleia Constituinte.

Em síntese, a própria modernização da agricultura brasileira aprofundou o fosso existente entre a representação formal e a representação real do patronato rural brasileiro. As organizações por produto e também as cooperativas foram fortalecidas, assumindo de fato a representação dos produtores rurais. Com uma vantagem: na maioria dos casos conseguiram articular grandes e pequenos produtores, fornecendo àqueles a “massa de manobra” essencial para, “democraticamente”, exercerem o seu poder de pressão junto ao governo.

Mas, com a redemocratização do país em 1985, rápidas mudanças ocorreram na entidade de representação formal-legal, a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). Já em dezembro de 1987, o ex-ministro da Agricultura do Governo Geisel Alysson Paulinelli foi eleito em chapa única, por 20 dos 23 votos válidos, seu novo presidente, em substituição de um inexpressivo senador pelo Amazonas que presidira a entidade durante a ditadura militar. Terminava assim o que o próprio Paulinelli chamou de “vazio de direção”, que havia permitido o crescimento da UDR. A partir daí a CNA iria impor a sua presença como representante dos grandes produtores rurais, posição que conseguiria até mesmo inscrever na nova Constituição brasileira.²⁰ Recuperar o monopólio da representação legal-formal era indispensável para qualquer instância sindical de cúpula para a qual a alternativa de constituir-se numa entidade de massas estivesse, por definição, excluída.

19. A UDR nasceu e cresceu no vazio criado pela dicotomia entre a representação real e a legal-formal que existia no patronato rural por ocasião do lançamento da “Proposta do 1º PNRA”, em maio de 1985, como bem relatou Moraes (1987, p. 27). Moraes, P. Algumas observações para o estudo das classes dominantes na agropecuária brasileira. *Reforma Agrária*. Campinas, v. 17, n. 2. P. 17-33 (ago./nov.), 1987.

20. O Artigo 10 das Disposições Transitórias mantém o atual critério de cobrança das contribuições compulsórias destinadas tanto à CONTAG como à CNA, que são as estruturas sindicais vigentes, “até ulterior disposição legal”.

2.2 A bancada ruralista²¹

De acordo com o INESC (2008),

na sua história, a bancada ruralista sofreu alterações significativas. No início, durante a legislatura 1987/1991, que envolveu a Assembleia Nacional Constituinte (1986/1988), e também na legislatura posterior (1991/1995), os ruralistas não passavam de cerca de 20 parlamentares que se identificavam de forma pouco articulada. Na legislatura 1995/1999, a bancada cresceu em número e articulação. Neste período, foi possível identificar 117 parlamentares que se alinhavam aos ruralistas. Na legislatura 1999/2003, foram identificados 89 congressistas e, na legislatura 2003/2007, o número caiu para 73. Na atual (2007/2011), a bancada retornou ao patamar de 116 deputados.²²

Isso representa cerca de 23% da Câmara dos Deputados em 2007-2011, uma proporção muito superior aos cerca de 10% que representam os “empregadores agropecuários” na estrutura social brasileira, conforme mostra a tabela 3, ou, para se falar com mais rigor, aos 3% que representam os 187 mil agricultores patronais no universo de mais de 56,3 milhões de famílias brasileiras.

O estudo mostra que,

ao conseguir uma representação de 116 deputados, em 2006, a bancada ruralista se coloca hoje como a maior bancada de interesse no Congresso Nacional. (...) O número de membros da bancada ruralista supera o das cinco maiores bancadas partidárias (PMDB/90, PT/83, PSDB/64, PFL/62 e PP/41). Como os ruralistas são suprapartidários, essa comparação é apenas indicativa. Mas, considerando que no atual contexto político os partidos estão sofrendo um déficit de liderança e dificilmente conseguem votar com a base unida ou fazer com que as suas bancadas sigam as orientações de votos dos líderes, não é de todo impensável que, num enfrentamento entre o posicionamento partidário e os interesses dos ruralistas, estes levassem a melhor de forma ampla e indiscutível.

Segundo o INESC (2007),

a bancada ruralista, ao agregar interesses que perpassam diversas profissões, não deve ser considerada uma “bancada de profissão”, mas sim uma “bancada de interesse particular”. Como a representação sociopolítica dos indivíduos não é exclusiva, mas partilhada, os ruralistas também se apresentam sob uma variedade de profissões, tendo os parlamentares, em geral, pelo menos duas profissões, como por

21. Essa seção está baseada no excelente trabalho do INESC (2007) *Bancada ruralista: o maior grupo de interesse no congresso Nacional* (Brasília, out. ano VII, n.12), de autoria de Edélcio Vigna. Para classificar os parlamentares como ruralistas, utilizou-se a declaração de cada deputado sobre suas fontes de renda, sendo considerado como membro potencial o deputado que declarou, entre as suas principais fontes de renda, alguma forma de renda agrícola.

22. O INESC (2007) ressalta que “essa totalização é aproximada, pois muitos parlamentares não manifestam sua identificação com a bancada ruralista. Temem ser estigmatizados e colocar seu capital político em perigo. Outros, no entanto, fazem desta opção seu capital eleitoral”.

exemplo, agropecuarista/empresário; agropecuarista/médico; agropecuarista/adogado; agropecuarista/comerciante, entre outras. (...) Assim, os ruralistas são os que expressaram seus vínculos de forma direta ou indireta com a agricultura. Há uma gama de parlamentares que não expressam profissionalmente sua relação com essa bancada, mas, por vínculos familiares, acabam se situando em sua órbita e representam o grupo mobilizável, que, nos momentos de votação/pressão, faz com que o número de participantes pareça maior do que o real.

O estudo do INESC (2007, p.12-13) mostra também que o *modus operandi* da bancada ruralista vem se alterando ao longo da história, mantendo-se, porém, sempre o seu objetivo de defesa dos interesses dos grandes proprietários rurais.

Historicamente, desde a legislatura de 1999/2003, a bancada ruralista desenvolveu a estratégia de ocupar todos os espaços políticos possíveis. Desde então, vem conquistando o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; as presidências da Comissão de Agricultura e Política Rural e da Comissão de Meio Ambiente e Consumidor – esta última com menor frequência. (...)

O forte do grupo é o potencial para mobilizar um número de parlamentares bem maior que os diretamente envolvidos com a bancada. Assim, não é bem o número absoluto de membros que promove sua força, mas a capacidade de mobilização que possui junto aos diversos partidos políticos e às bancadas estaduais, além de sua representação política federal. (...) Outra característica é a ocupação de pontos-chave, como vice-lideranças nos partidos políticos. Essa mesma característica se transfere para os cargos da máquina estatal. A ocupação desses postos, tanto no Legislativo como no Executivo, é a origem da fonte do poder político da bancada.

Nas várias legislaturas a bancada ruralista adotou formas diferenciadas de operacionalizar os seus interesses. Na primeira fase, que vai de 1990 a 1994, sob a influência da União Democrática Ruralista – UDR, o grupo mostrou-se truculento e agressivo diante dos adversários. O domínio dos pecuaristas, no interior do grupo, conduzia a bancada para uma situação de confronto constante.(...)

Na legislatura 2003/2007, os ruralistas mostraram uma operacionalidade mais profissional e a bancada, desde o primeiro mandato do governo Lula, conseguiu estabilizar-se e colocou-se na mídia como o mais importante agrupamento parlamentar. Os seus membros conseguiram contornar uma situação de disputa de poder entre as lideranças pecuaristas e agrícolas. Esse ambiente de instabilidade tem surgido nos momentos de renegociação da dívida agrícola. O deputado Ronaldo Caiado (DEM/GO) continuou sendo a referência no combate à reforma agrária e nas negociações da dívida agrícola dos grandes produtores.

E conclui o INESC (2007, p.13-14):

A existência da bancada ruralista depende, em grande parte, das crises no setor agropecuário, que favorecem o acúmulo de recursos de poder por parte do grupo que, ao

utilizá-los, reforça sua própria imagem. (...) Se as políticas públicas agrícolas fossem eficazes e eficientes, a bancada ruralista, ainda assim, teria que continuar a cumprir a sua função específica como grupo de interesse no contínuo processo legislativo.

De acordo com Maria Inês Nassif,²³ nos anos recentes

O refluxo dos movimentos populares que são seus antípodas – em especial o MST –, num momento em que o agronegócio ganhou um novo ímpeto, impulsionado pelo aumento do consumo interno de biocombustível, da demanda internacional de commodities e da renda das famílias mais pobres, deram novo gás ao grupo de pressão que desde a legislatura 1999/2003 atua no Congresso.

O grupo ruralista é grande, alia setores tradicionais da agricultura e pecuária ao agronegócio e à agroindústria, e hoje pressiona organizada e institucionalmente as últimas fronteiras agrícolas do país. Os parlamentares empunham um discurso de defesa da propriedade privada quase primitivo – qualquer medida ambiental ou de proteção de minorias é atentado à propriedade, inclusive quando diz respeito a terras da União sob posse irregular –, e têm deixado sua marca em todas as comissões que digam respeito, direta ou indiretamente, à produção agropecuária. A atuação parlamentar, no entanto, sofisticou-se: o grupo está longe de se mobilizar apenas nas questões financeiras imediatas do setor (como é o caso da renegociação das dívidas dos produtores agrícolas sempre em pauta, em qualquer governo). Seus deputados e senadores têm aberto à foice grandes vácuos na legislação ambiental que favorecem a grilagem e o desmatamento da Amazônia, e mantido constantes quedas-de-braço com movimentos sociais pela reforma agrária, de quilombolas ou por direitos indígenas, onde quase sempre ganham.^[24] Desde 1999, os ruralistas detêm a presidência das Comissões de Agricultura da Câmara e do Senado e um grande poder de influência na definição do ministro da Agricultura.

Não foi diferente no governo Lula: (...) o atual, Reinhold Stephanes (PMDB-PR), embora não oficialmente vinculado ao grupo quando era parlamentar, tem com ele uma grande afinidade. (...) O ministro alinou-se às pressões dos ruralistas e fez oposição militante à decisão do Conselho Monetário Nacional (CMN), que proibiu a concessão de crédito rural a proprietários rurais que respondem por crimes ambientais, mesmo sendo essa uma orientação de governo. Foi ativo na busca de uma renegociação da dívida rural, a quarta mais generosa desde [19]95. Comprou uma briga pública com Marina Silva quando ela era ministra do Meio Ambiente, embora os dois fossem do mesmo governo e, teoricamente, estivessem sob as mesmas diretrizes. Stephanes dá continuidade a um estranho hábito na democracia

23. Maria Inês Nassif. Engolindo à força a agenda ruralista. *Jornal Valor Econômico*, 12/06/08.

24. Ainda que não seja intenção desenvolver este tópico, vale lembrar que membros da bancada ruralista “se especializaram” em determinados temas (cooperativismo, dívidas, pecuária, café, soja, meio ambiente etc.), com o que ganharam um forte respaldo “técnico” nas negociações, além de, enquanto bancada, barganharam seu apoio a demandas de outras aglomerações igualmente poderosas no Congresso, como a “bancada da saúde”, a da educação etc.

recente do país: assume como função do cargo ser parte do grupo de pressão de setores agrícolas contra o governo que integra. Esse comportamento pode ser atribuído ao fato de que, em última instância, a nomeação conta sempre com o aval da bancada ruralista. (...) O ministro da Agricultura acaba funcionando como um braço do grupo de pressão no Executivo, complementar à ação parlamentar.

Renata Camargo²⁵ concorda que a bancada ruralista tem ganhado força no Congresso Nacional e ampliado sua área de influência para questões relacionadas ao meio ambiente. Ressalte-se que as comissões responsáveis por tais temáticas são amiúde ocupadas por deputados e senadores ligados ao agronegócio. Mas segundo o próprio deputado Ronaldo Caiado, médico e pecuarista, uma das figuras mais emblemáticas dos ruralistas no Congresso, a prioridade da bancada é mesmo renegociar a dívida agrária...

Camargo relata que na negociação da Medida Provisória (MP) nº 432/2008, convertida na Lei nº 11.775/2008, que estabeleceu as regras para mais uma prorrogação das dívidas rurais,

os parlamentares que integram a bancada ruralista se articularam para ampliar o valor dos débitos passíveis de revisão. Somente a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) apresentou, por meio da bancada ruralista, 76 emendas. Entre as principais emendas propostas pelos ruralistas, está o aumento nos prazos para quitação das dívidas, a redução das taxas de juros e o ajuste do saldo devedor vencido, retirando-se as multas por inadimplência. Uma das principais emendas recai sobre os débitos de crédito rural inscritos na Dívida Ativa da União. Parlamentares pedem que esse prazo, atualmente de cinco anos, se estenda para dez anos e que os juros (...) sejam ligados à Taxa de Juros de Longo Prazo [que são muito menores – nota do autor].

Se aprovadas teria sido a maior renegociação de débitos agrários da história do país, estimada em R\$ 75 bilhões.²⁶ Felizmente poucas dessas emendas foram acatadas e incorporadas pelo relator; mas, regra geral, todas as negociações têm tido como regra um custo bastante elevado para os cofres públicos, além do desgaste político para o Congresso Nacional frente à sociedade brasileira.

Regina Bruno²⁷ identificou “três principais redes de sociabilidades presentes na ação social e trajetória dos parlamentares ruralistas da atual legislatura: uma rede

25. Camargo, R. A nova estratégia dos ruralistas. In: *Congresso em Foco*. Disponível em: <www.inesc.org.br/noticias/noticias-geraos/2008/maio>.

26. Camargo, R. Ruralistas querem ampliar renegociação de dívida. In: *Congresso em Foco*, junho de 2008.

27. Bruno, R. *Redes de sociabilidade, redes de poder*: Sobre os Deputados Federais da Bancada Ruralista (Legislatura 2007-2011). II Encontro da Rede de Estudos Rurais, GT Canais e Formas de Expressão de Grupos Rurais. Ver também da mesma autora o Relatório Final de Pesquisa sobre Grupos de Solidariedade, Frentes Parlamentares e Pactos de Unidade e Ação. Em pauta o fortalecimento e a disputa pela representação patronal no campo. Produto 17.4 REDES/MDA-NEAD. Fevereiro de 2008.

política, uma rede das atividades profissionais e uma rede social”. Analisando o que denominou de rede de sociabilidade profissional, a autora chama a atenção para

o peso do magistério (31%) que em algum momento fez parte da vida dos deputados ruralistas: temos ex-professores de direito em universidades públicas e privadas; vários são ou foram proprietários de escola. Também aproximadamente 16% dos parlamentares trabalharam e foram ou são donos de rádios e jornais. A frequência com que aparecem cargos relacionados à medicina (22%) deve-se à grande presença de médicos na Bancada Ruralista. Aproximadamente 6% do total dos parlamentares ruralistas se declaram empreiteiros e donos de empresas de engenharia e construção civil – historicamente um dos grupos mais influentes e de maior peso no Congresso Nacional – e apenas 4% dos deputados se autodenominaram agricultores e produtores rurais.

Convém recordar que a pesquisadora analisou as informações contidas nas biografias obrigatoriamente apresentadas pelos próprios deputados eleitos à Mesa do Congresso... Um dos traços comuns mais fortes dessa inusitada “rede de sociabilidade profissional” integrada por muitos médicos, donos de universidades privadas, rádios e jornais, empreiteiros e alguns poucos pecuaristas, parece ser a “flexibilidade” de comprovação de rendimentos recebidos junto ao fisco. Ou seja, a facilidade de evasão dos rendimentos recebidos “sem nota”... Vale lembrar que a grande maioria dos proprietários rurais declara seus rendimentos como pessoa física na cédula G, o que permite ampla margem para “compensar” os lucros obtidos em outros setores, pois não se exige um sistema de documentação contábil, apenas a manutenção de um livro caixa escriturado! Somente uma minoria do agronegócio declara seus rendimentos como pessoa jurídica, sujeitando-se no caso a manter uma contabilidade compatível com sua função empresarial similar aos demais setores de atividades não agrícolas. Acrescente-se ainda que praticamente não há imposto sobre a propriedade rural no Brasil: apesar do pouco que se cobra, praticamente não se paga, tamanha a evasão fiscal existente e a falha da lei, que praticamente não fixa punição aos que não pagam.²⁸

3 ENDIVIDAMENTO E INADIMPLÊNCIA

A primeira grande renegociação das dívidas rurais a partir dos anos 1990 se deu em 1995, e ficou conhecida como Securitização 1.²⁹ Foram então renegociados os contratos de até R\$ 200 mil, para serem pagos parceladamente em dez anos, dos quais três de carência, com juros de 12% ao ano (a.a.) mais remuneração da caderneta de poupança. Para as dívidas acima de R\$ 200 mil, criou-se em 1998

28. Graziano da Silva, J. 1982. *A modernização dolorosa*. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 192 p.

29. Na verdade ocorreram outras grandes renegociações de dívidas anteriores, como, por exemplo, as do Plano Cruzado, que custaram aos cofres públicos, segundo alguns especialistas, aproximadamente US\$ 10 bilhões.

um novo instrumento, o Programa Especial de Saneamento de Ativos (Pesa), com condições similares à Securitização 1, prazos adicionais de 20 anos sujeitos a correção monetária do Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M), mais uma taxa de 8 a 10% a.a, dependendo do montante renegociado. Em 2001, por pressão da bancada ruralista, houve uma segunda renegociação, conhecida como Securitização 2: os detentores de dívidas até R\$ 200 mil da Securitização 1 puderam quitar os débitos pendentes com desconto de 25% e alongar o saldo até 2025, com juros de 3% a.a. e as dívidas remanescentes corrigidas pela variação do preço mínimo de um dos produtos garantido, escolhido pelo devedor, além de se oferecer um desconto de 65% no pagamento em dia.

A maioria dos 119 mil contratos inadimplentes à época foram renegociados em 2001, sendo 7 mil deles no Pesa; os restantes 32,5 mil contratos (30% do total) que não foram renegociados permaneceram na Securitização 1 e apresentavam uma inadimplência de 96% em 2006, revelando claramente a intenção de não pagar daqueles que não renegociaram sua dívida já em 2002. Constituem o “nucleo duro” dos devedores contumazes e, se a lista for um dia publicada (daí vem grande parte do temor da inscrição na dívida ativa), não seria surpresa encontrar sobrenomes muito conhecidos!

Apenas para que o leitor possa ter ideia das vantagens oferecidas na Securitização 2, apresenta-se a seguir um exemplo real de uma dívida de R\$ 100, originada em setembro de 1994, que foi securitizada em 1995 e renegociada novamente em 2001 (SEC 1+2), supondo-se os pagamentos em dia para o devedor poder beneficiar-se dos descontos:

a) considerando-se apenas os valores correntes (ou seja, sem nenhuma correção monetária), o valor acumulado atualizado pela taxa Selic até o final dos pagamentos em 2025 somaria R\$ 1.013, dos quais seriam pagos R\$ 227, ou seja, apenas 22% da dívida total;

b) considerando-se os valores da dívida corrigidos por uma medida de inflação como o IGP-M, teríamos para 2025 um valor acumulado de R\$ 4.578, dos quais teriam sido pagos apenas R\$ 242, ou seja, a ínfima porcentagem de 5% do total devido. Como se pode ver, é mais do que uma dívida de pai para filho!

Guilherme Dias³⁰ enfatizou que

os conflitos decorrentes de crises de endividamento rural e aqueles oriundos da excessiva concentração da posse de terras vêm sendo canalizados para o Executivo Federal, sem a intermediação das agências de crédito, das representações locais dos produtores e dos movimentos sociais. A representação política destes interesses no

30. Dias, G. O Estado e o agro em tempos de liberalização. *Revista Economia e Sociologia Rural*, Rio de Janeiro. Vol. 44, n. 3, p. 341-354, jul./set., 2007.

Congresso e junto ao Executivo cria um viés fundamental pela socialização dos custos e maior concentração dos benefícios.

Segundo o autor,

passamos por três graves crises de adimplência nos contratos de crédito rural; a primeira no ano agrícola 1986/1987, a segunda começou em 1991/1992 e foi se arrastando até 1999; a terceira começou em 2004/2005 e segue seu curso até agora. A primeira foi resolvida no estilo da época, a taxa nominal fixa de juros de 10 por cento ao ano foi prorrogada por seis meses quando o país mergulhava na hiperinflação (pós-fracasso do Plano Cruzado). O saldo devedor desapareceu como por milagre, o Banco do Brasil não faliu porque continuava com o poder de emissão de moeda na “conta movimento”, o nível dos empréstimos em relação ao PIB rural é que nunca mais voltou aos mesmos valores.(...) os “agentes” do sistema de crédito, principalmente bancos federais e estaduais, desenvolveram mecanismos de rejeição à formação de um novo mercado competitivo de crédito, como qualquer outro grupo de interesse organizado. O quadro é agravado mais ainda pelos sucessivos fracassos dos planos heterodoxos de controle da hiperinflação, quando os indicadores oficiais de indexação monetária dos contratos de crédito rural sofrem variações incompatíveis com o comportamento dos preços dos produtos agrícolas(...). Os produtores, por sua vez, também organizam um grupo de interesse eficiente a partir da formação da CPI do crédito rural (Comissão Parlamentar de Inquérito em 1993-1994), quando passam a serem coordenados pela bancada ruralista no Congresso. Todo o processo de reconstrução de um novo mercado de crédito rural ficou comprometido por esta estratégia de defesa dos interesses tradicionalmente privilegiados pelo SNCR. O Estado continua envolvido e ator central, mas agora sem os instrumentos eficientes de controle e planejamento do passado. Diante da segunda crise de inadimplência em 1995, o Governo Federal, sob a pressão da Bancada Ruralista, foi obrigado a promover renegociações sucessivas do seu saldo vencido, com aumentos progressivos de subsídios na forma de renúncia de parte destes valores. A grande diferença está no controle social sobre as contas públicas, o orçamento público não é mais uma ficção e os números podem ser analisados.

Examinem-se então esses números. A tabela 5 apresenta os dados de renegociação das dívidas relativos ao período 2000-2006. A escolha do período de seis anos – os três últimos do segundo governo FHC e os três primeiros do primeiro governo Lula – deve-se sobretudo à disponibilidade de informações, obtidas em sua maioria de um relatório produzido pelo Instituto de Estudos Agrários e Combate à Pobreza – Inagro (2007) com base nos dados oficiais da Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Fazenda (STN/MF), a pedido do Escritório Regional da FAO para América Latina e Caribe (FAO-RLC).³¹

31. A parte que foi utilizada do relatório oriundo do Seminário Gasto Público Rural e Social, (Inagro/Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2007) é uma versão atualizada de Graziano da Silva, J.; Grossi, M. e Porto, E. *(Re) negociação das dívidas Agrícolas*. XLIV Congresso da Sober, Fortaleza (CE), 2006.

Segundo esse relatório, em 1995 – ano de uma das grandes negociações de dívidas agrícolas – ocorreu um pico de gastos com a função *agricultura*, no valor de R\$ 23,2 bilhões, correspondendo a 5,2% do gasto total da União. A partir desta data se iniciou um período de redução dos recursos, atingindo um mínimo em 2003, quando as funções *agricultura* e *organização agrária* receberam, juntas, R\$ 9,4 bilhões, correspondendo a apenas 1,6% dos gastos da União. Depois de 2003, no governo Lula há uma retomada crescente de destinação dos recursos públicos ao setor. No último ano completo da série, o de 2006, os gastos com a função *agricultura* foram de pouco menos de R\$ 10 bilhões, e o de *organização agrária* pouco mais de R\$ 4 bilhões, totalizando juntos a quantia de R\$ 14,1 bilhões, o maior valor registrado desde o início da década, embora represente ainda menos de 2% do orçamento geral da União. Porém, somente com as *dívidas rurais* foram gastos mais de R\$19,35 bilhões nos seis anos considerados, o que representa quase 60% dos pagamentos e dispêndios da União com a agricultura brasileira.³²

TABELA 5

Pagamentos e dispêndios do Tesouro Nacional com programas e políticas agropecuárias – 2000 a 2006

(Em milhões de R\$ de 2006)¹

PROGRAMA / AÇÃO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000- 2006	(%)
Dívidas rurais	3.984	3.087	3.398	3.395	1.856	2.165	1.465	19.350	59
Equalização crédito rural (investimento + custeio)	247	393	583	726	494	480	723	3.646	11
Política de preços agrícolas	285	381	265	57	92	387	989	2.455	8
PRONAF (equalização custeio/investimento)	589	724	891	670	656	775	1.050	5.356	16
Proagro	51	99	233	35	22	851	463	1.753	5
Total	5.155	4.684	5.370	4.883	3.121	4.657	4.689	32.560	100

Fonte: Inagro (2007)

Nota: ¹ Valores corrigidos pelo IGP-DI.

A análise do histórico de pagamento das dívidas feita pelo Inagro (2007) demonstra que, mesmo nos anos “bons” para a agricultura, verifica-se forte inadimplência. Os dados mostram que os devedores persistem na inadimplência, tanto nos anos de frustrações de safras como nos anos de excedentes e bons preços. Acostumados a sempre prorrogarem suas dívidas em melhores condições, estes devedores habituaram-se simplesmente a não pagar. As taxas de inadimplência do Pesa, a partir de 1997, chegaram a 40% e mantiveram-se relativamente

32. Segundo Gilson Bittencourt, secretário adjunto de política econômica do Ministério da Fazenda, os dados relativos à renegociação das dívidas rurais aqui apresentados estão superestimados. O autor não dispõe dos valores exatos, os quais ainda não lhe foram fornecidos por Bittencourt.

estáveis de 1999 até 2004. Na Securitização, o índice de inadimplentes, após chegar a 20% entre 1997 e 2000, caiu a zero em 2001, quando ocorreu uma nova renegociação, para novamente aumentar em 2002 e se chegar a quase 40% de inadimplentes entre 2003 e 2004.

Segundo o Inagro (2007),

digno de nota é o crescimento do pagamento de dívidas nos anos de 2003 e 2004, assim como sua queda drástica em 2005 e 2006. Este não pagamento das parcelas que vencem anualmente aponta para a elevada inadimplência existente normalmente nestas carteiras, e sugerem um comportamento organizado pelo não pagamento dos contratos, uma cultura de não pagar as dívidas rurais generalizada. (...) Mesmo em um ano “normal” para a agricultura, o histórico demonstra que há uma constante e recorrente inadimplência por parte dos devedores, ainda que, sucessivamente, consigam prorrogações e melhores condições de pagamento.

O relatório conclui: “Os resultados demonstram que o não pagamento de parte das dívidas é recorrente, não explicado somente pelos problemas agrícolas de quebra de safra, de preços ou por problemas climáticos”.

Vale a pena notar que essa “cultura de não pagar” não é novidade nas dívidas rurais. Vidotto,³³ citando o jornal *Gazeta Mercantil*, já denunciava o mesmo quadro nos anos 1990, revelando assim uma repetição do comportamento nas últimas décadas:

O Banco do Brasil recebeu apenas 30% da segunda parcela das dívidas agrícolas securitizadas em 1995, que venceram em outubro de 1998 (...) Cerca de 70% desse total teve de ser prorrogado. Os produtores rurais já não haviam quitado, em outubro de 1997, a primeira prestação dos débitos (...) Deste valor, 45% foi pago e os 55% restantes foram jogados para frente (...)

O quadro é preocupante, pois a União gasta volumes vultuosos com renegociações de dívidas. Mais preocupante ainda é que um grupo relativamente pequeno de produtores, com grandes volumes de créditos renegociados, não liquide seus débitos atrasados, por qualquer motivo. O não pagamento vai aos poucos contaminando outras carteiras de crédito rural, inviabilizando outros programas de apoio financeiro à agricultura.

A tabela 6 apresenta a evolução das provisões da carteira de agronegócios do Banco do Brasil (BB) a partir de 2003 comparadas ao saldo de recursos disponíveis para financiamento de atividade agropecuária. Nunca é demais re-

33. Vidotto, C. A. *Banco do Brasil, do Cruzado ao Real: crise e reestruturação de um banco estatal*. Disponível em: <www.abphe.org.br/congresso1999/Textos/CARLOS_6.pdf>. Os trechos citados por Vidotto encontram-se no texto *Produtores atrasam o pagamento da dívida securitizada*, de Claudia Fachini De Cesare, publicado na *Gazeta Mercantil* de 12/01/1999.

cordar que o BB é o maior banco que opera diretamente recursos do crédito rural no país. Como se pode verificar, entre 2003 e 2009 a carteira de recursos aumentou 2,3 vezes e as provisões mais de 10 vezes! O resultado é bastante constrangedor: um aumento do grau de riscos nível D a H (que representam os maus pagadores) dos empréstimos do crédito rural de 3% para quase 15% entre dezembro de 2003 e março de 2009.

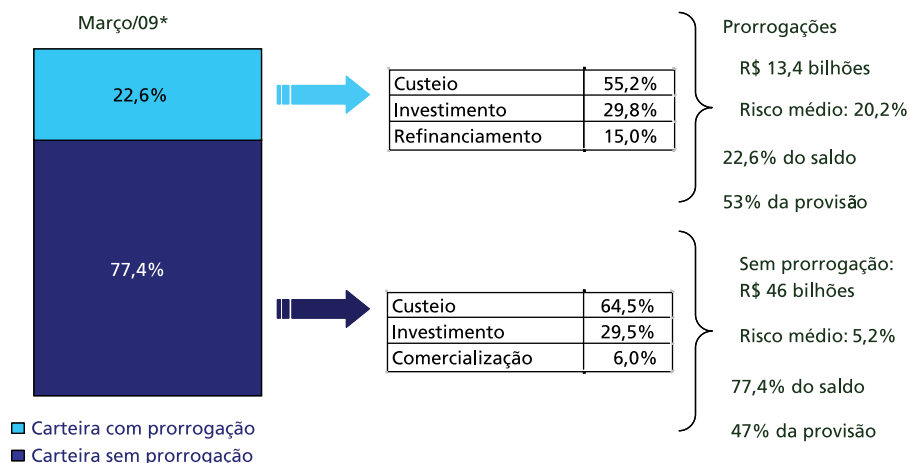
TABELA 6
Valor das provisões da carteira de agronegócio do Banco do Brasil a partir de 2003
 (Em R\$ milhões)

Ano	Saldo carteira (a)	Provisão (b)	(a/b) %	Risco D a H (%)
2003	26.864	493	1,8	3,0
2004	30.036	632	2,1	3,7
2005	35.079	1.944	5,4	9,3
2006	45.063	2.768	6,1	11,8
2007	51.883	3.659	7,1	13,8
2008	63.689	4.784	7,5	14,0
Mar./2009	63.492	5.087	8,1	14,6

Fonte: Banco do Brasil.

O diagrama 2 mostra a distribuição das carteiras com e sem prorrogação em março de 2009, bem como os respectivos graus médios de risco associados a cada uma delas. Resumidamente, pode-se dizer que dos mais de R\$ 65,3 bilhões aplicados na carteira de agronegócios do Banco do Brasil em março de 2009, 22,6% dos recursos – ou seja, R\$ 13,4 bilhões – foram destinados à prorrogação das dívidas, com um risco médio que já supera a absurda marca dos 20%! Ou seja, o banco se aproxima rapidamente de ver comprometidos um real de cada quatro dos seus recursos do crédito rural com a rolagem de dívidas de maus pagadores, as quais historicamente resultam num perdão total (ou quase isto), com o correspondente prejuízo repassado ao Tesouro Nacional (vale dizer, aos contribuintes!). Além do que aumenta o grau médio de risco associado à carteira dos que saldaram seus compromissos em dia, fazendo com que os “bons pagadores” se tornem literalmente solidários (o que significa “pagar por”, na terminologia bancária) com os inadimplentes...

DIAGRAMA 2
Inadimplência na carteira de agronegócio do BB em mar./2009



É verdade, como se pode mostrar com os dados históricos disponíveis relativos aos devedores dos diversos programas de crédito rural existentes, que os grandes devedores são os piores pagadores. Mas não há dúvida de que os pequenos também contribuem para generalizar esta “cultura do não pagar” que hoje ameaça as bases do crédito rural no país. E mais: se for verdade que membros da bancada ruralista incentivam a prática de renegociação das dívidas do crédito rural como uma forma de assegurar sua liderança setorial, não será menos verdade também que lideranças dos movimentos sociais rurais, sob o argumento de uma dívida social não paga, têm contribuído para inviabilizar práticas inovadoras de financiamento dos pequenos. É o caso, por exemplo, da modalidade de “aquisição antecipada” do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), operado pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) em 2003, que foi extinta ainda na sua fase experimental pelos altíssimos índices de inadimplência constatados já no primeiro empréstimo, que dispensava outras formas de garantia que não a própria produção – uma reivindicação histórica dos pequenos produtores brasileiros.

Uma lição que deve ser aprendida é que crédito não é subsídio, e portanto tem que ser pago, caso contrário se compromete o benefício de todos. Numa sociedade democrática, os subsídios têm que ser transparentes e devem ser claramente identificados nos programas em que estão embutidos, para o bem de todos os contribuintes.

REFERÊNCIAS

- ALVES, E. Migração rural-urbana. *In: Alves, Eliseu, ed. Migração rural-urbana, agricultura familiar e novas tecnologias* – coletânea de artigos revisados. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2006.
- ARAÚJO, N. B.; WEDEKIN, I.; PINAZZA, L. A. **Complexo agroindustrial: o agribusiness brasileiro**. São Paulo: Agroceres. 1990. 238p. (34), p. 343-524, dez. 2008.
- BALSADI, O. V. ; GRAZIANO DA SILVA, J. A polarização da qualidade do emprego na agricultura brasileira no período 1992-2004. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 17, n. 3 (34), p. 343-524, dez. 2008.
- BRUNO, R. Redes de sociabilidade, redes de poder: sobre os Deputados Federais da bancada ruralista - Legislatura 2007-2011. *In: II Encontro da Rede de Estudos Rurais, GT Canais e Formas de Expressão de Grupos Rurais*. 4 REDES/MDA-NEAD, Fevereiro de 2008.
- CAMARGO, R. A nova estratégia dos ruralistas. *In: Congresso em Foco*. Maio de 2008. Disponível em: <www.inesc.org.br/noticias/noticias-geraais/2008/maio>.
- _____. Ruralistas querem ampliar renegociação de dívida. *In: Congresso em Foco*. Junho de 2008.
- COX, G.; LOWE, P.; WINTER, M. Farmers and state: a crisis of corporatism. **Political Quarterly**, London, 58 (1): 73-81, 1986.
- DAVIS, J. H. From agriculture to agribusiness. **Harvard Review Press**, Boston 34(1), Jan./Feb., 1956.
- DAVIS, J. H.; GOLDBERG, R. A. **A concept of agribusiness**. Boston: Harvard Univ. 1957.
- DIAS, G. O estado e o Agro em tempos de liberalização. **Revista Economia e Sociologia Rural**, Rio de Janeiro. Vol. 44, n.3, p. 341-354, jul./set., 2007.
- GRAZIANO DA SILVA, J. Progresso técnico e relações de trabalho na agricultura. **Revista Economia e Sociedade**, São Paulo, HUCITEC, Unicamp, 1981.
- _____. **A modernização dolorosa**. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 192 p., 1982.
- GRAZIANO DA SILVA, J O Novo Rural Brasileiro . **Revista Nova Economia**, Belo horizonte. 7(1), p. 43-81, maio 1997.
- _____. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. 2ª ed. Campinas, Instituto de Economia (IE)/Unicamp, 1998.
- _____. **Tecnologia e agricultura familiar**. Porto Alegre/RS: Editora da UFRGS, v. 1. 238 p., 1999.

MORAES, P. **Algumas observações para o estudo das classes dominantes na agropecuária brasileira. Reforma Agrária.** Campinas, v. 17, n. 2., p 17-33 (ago./nov.). 1987.

MOYANO, E. La agricultura entre el nuevo y el viejo corporativismo. *In:* GINER, G.; YRUELA, M. (Orgs.). **El corporativismo en España.** Barcelona, Ariel p. 179-226. 1989.

NASSIF, M. I. Engolindo à força a agenda ruralista. **Jornal Valor Econômico**, 12 de junho, 2008.

POCHMANN, M. *et al.* (Coord.). **Proprietários, concentração e continuidade.** São Paulo, Cortez Editora, 206 p., 2009.

VIDOTTO, C. A. Banco do Brasil, do Cruzado ao Real: crise e reestruturação de um banco estatal. **Gazeta Mercantil**, 1999.

VIGNA, E. **Bancada ruralista:** o maior grupo de interesse no congresso Nacional. Brasília: INESC, ano VII, n.12, outubro de 2007.