UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE SERVIÇO SOCIAL

ANDRIELI SILVANA PANACZEWICZ

A PRESENÇA DA BANCADA RURALISTA NO CONGRESSO NACIONAL E SEU ENVOLVIMENTO PARA COM A FORMULAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO PEQUENO PRODUTOR RURAL

Ivaiporã/PR
2018

ANDRIELI SILVANA PANACZEWICZ

A PRESENÇA DA BANCADA RURALISTA NO CONGRESSO NACIONAL E SEU ENVOLVIMENTO PARA COM A FORMULAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO PEQUENO PRODUTOR RURAL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção para o título de bacharel em Serviço Social.

Orientador(a): Prof° Dr. Elizete Conceição da Silva.

Ivaiporã/PR

2018

ANDRIELI SILVANA PANACZEWICZ

A PRESENÇA DA BANCADA RURALISTA NO CONGRESSO NACIONAL E SEU ENVOLVIMENTO PARA COM A FORMULAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO PEQUENO PRODUTOR RURAL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção para o título de bacharel em Serviço Social.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

_____
Prof. Dr. Elizete Conceição da Silva
Universidade Estadual de Maringá

_____
Prof. Componente da Banca
Universidade Estadual de Maringá

_____
Prof. Componente da Banca
Universidade Estadual de Maringá

Dedico este trabalho aos homens e mulheres trabalhadores (as) rurais, pequenos produtores rurais, agricultores familiares, camponeses, povos indígenas e trabalhadores (as) rurais sem terra, que estão sendo dizimados pela ganância do capital e, aos apreciadores do estudo sobre questão agrária.

AGRADECIMENTOS

Especialmente à minha mãe Silvana, meu maior exemplo de mulher guerreira, que sempre confiou e me incentivou, e por quem nutro eterno amor e gratidão.

Aos demais familiares pelo incentivo, apoio e confiança nas minhas escolhas.

Á minha orientadora, não só pela constante orientação neste trabalho, mas, sobretudo pela excelente profissional, pela paciência, e principalmente por contribuir em meu particular processo de reconhecimento na vida acadêmica diante do curso.

Aos docentes do curso de Serviço Social, profissionais de extrema competência, que ao desempenhar sua função de lecionar foram além da relação docente-discente e se tornaram amigos (as), os (as) quais sempre serão lembrados com profunda gratidão durante minha caminhada profissional.

Aos colegas, que se tornaram minha segunda família, sem os quais nada do que passei na Universidade faria sentido.

Á minha supervisora de campo, Assistente Social Gisele, competente profissional que me acolheu no período de estágio supervisionado e possibilitou-me conhecer um trabalho feito com amor e qualidade.

Á todas as pessoas que direta ou indiretamente contribuíram nos quatro anos de vida acadêmica.

E, principalmente agradeço a Deus, ao qual justifico minha existência. Atribuo a Ele todas as pessoas maravilhosas que conheci no processo acadêmico dentro e fora da Universidade, de forma especial às relações de amizade construídas e que me possibilitaram acreditar ainda mais no ser humano que se doa sem pedir nada em troca e que apoia e torce pelo bem do outro.

Agradeço a Deus também pelo discernimento de permanecer no curso de Serviço Social desta Universidade e partilhar junto a meus colegas e professores que nossa escolha é, e sempre será, Resistência!

O conhecimento nos faz responsáveis - Che Guevara.

RESUMO

Este trabalho de conclusão de curso objetiva conhecer o envolvimento da Bancada Ruralista com a formulação de políticas públicas voltadas a pequena produção rural brasileira. A organização e o formato da Bancada Ruralista advêm de um longo e histórico caminho de alianças e disputas por hegemonia, que marcaram e marcam a história do patronato rural brasileiro. Enquanto frente parlamentar, a referida Bancada é um grupo de forte poder e influência nas principais discussões no Congresso Nacional, além de abranger um número significativo de parlamentares. Foi realizada pesquisa bibliográfica da literatura sobre o tema assim como, levantamentos de dados junto aos sites oficiais do Congresso Nacional. Para a análise utilizou-se o método de pesquisa qualitativo. Pensar a representação do segmento rural brasileiro, por meio da Bancada Ruralista no Congresso Nacional, no qual se estabelece o poder legislativo, contribui para reflexão acerca da representatividade da referida bancada, bem como a sua atuação no tocante a formulação de políticas públicas voltadas ao setor agrícola brasileiro, em especial a pequena produção agrícola. De acordo com os autores abordados, há um favorecimento de políticas públicas aos segmentos agropecuários. Tal favoritismo pode ser compreendido ao analisar a estrutura de poder e o sistema de representação que permeia o Estado, bem como a atuação dos grupos de interesses dentre eles o ruralista, que se mostra organizado, crescente e com forte poder de pressão na formulação de políticas públicas.

Palavras-chave: Bancada Ruralista. Poder Legislativo. Mundo rural. Pequena produção rural.

ABSTRACT

This undergraduate final year project aims to get to know about the involvement of the Rural Caucus in the formulation of public policies towards the Brazilian small rural production. The organization and format of the Rural Caucus is a result of a long and historic way of alliances and disputes over hegemony that has marked and presently marks the history of Brazilian rural patronage. As a parliamentary front, this caucus is a group of strong power and influence in the National Congress's main discussions, and it also comprehends a significant number of deputies. A bibliographical research of the literature on the theme was carried out, as well as data were collected from the National Congress's official websites. The qualitative research method was used for the analysis. Thinking about the representation of the Brazilian rural segment, through the Rural Caucus in the National Congress, on which legislative power is established, contributes to a reflection on the representativeness of said caucus, as well as on its action in the formulation of public policies for the Brazilian agricultural sector, particularly the small agricultural production. According to the authors approached, public policies favor agricultural and livestock segments. Such favoritism can be understood by analyzing the power structure and the representation system that permeates the State, as well as the work of interest groups, being the rural group one of them, which is organized, growing and with a strong power of pressure in the formulation of public policies.

Keywords: Ruralist Caucus. Legislative Power. Rural world. Small rural production.

Sumário

INTRODUÇÃO 9

1. CONGRESSO NACIONAL E A BANCADA RURALISTA 12

1.1 Congresso Nacional Brasileiro e democracia 12

1.2 Frentes Parlamentares e a Bancada Ruralista como elite política 18

2. BRASIL AGRÁRIO: PEQUENO PRODUTOR RURAL E POLÍTICAS PÚBLICAS 24

2.1 Mundo agrário e a modernização agrária brasileira 24

2.2 Pequeno produtor rural e políticas públicas 29

3. BANCADA RURALISTA E POLÍTICAS PÚBLICAS RURALISTAS 36

3.1 Articulação de interesses da Bancada Ruralista pós Constituinte 36

3.2 PRONAF- crédito e as linhas de políticas públicas voltadas ao pequeno produtor rural brasileiro 40

CONSIDERAÇÕES FINAIS 47

REFERÊNCIAS 49

INTRODUÇÃO

O Congresso é o principal órgão com função representativa do Brasil, o qual exerce a legislação sobre os assuntos de interesse nacional e a fiscalização da aplicação dos recursos públicos (BRASIL, 2018). Assim, ele é o órgão que melhor representa a vontade do povo, reflete sobre os interesses dos diversos segmentos da sociedade e consolida a democracia.

O fortalecimento da democracia ocorre quando, por meio do Congresso, o Poder Legislativo opera a favor do bem comum, de forma ética e transparente, considerando o povo titular do poder, que o delega como seu representante (CINNANTI, 2011).

Desse modo, é preciso atentar sobre a real efetividade dessa representação, levando em conta que aliado ao Congresso Nacional há instâncias formadas por deputados de diferentes partidos que representam o interesse de setores específicos da sociedade: as frentes parlamentares.

Uma dessas frentes é a Frente Parlamentar da Agropecuária, conhecida por Bancada Ruralista, grupo com forte influência dentro do Congresso Brasileiro e que abrange um grande número de parlamentares, que atuam politicamente em representações e em defesa de temas de interesse do agronegócio.

Nesse sentido, será enfocado a função legislativa do Congresso, para que se possa compreender na atualidade, a participação da frente parlamentar da agropecuária na elaboração de leis. Torna-se necessário o entendimento do poder dos parlamentares que compõem a referida bancada em relação a criação e implantação das políticas públicas, principalmente àquelas relacionadas à pequena produção rural brasileira, bem como a agricultura familiar, as quais demandam apoio e incentivo por parte do Estado.

Ao levar em conta a importância do trabalho, do empenho e da produção dos pequenos agricultores rurais brasileiros que alimentam boa parte das famílias de nosso país, garantem a subsistência de várias famílias (produtoras ou não) e asseguram a alta demanda de subsídios do mercado interno, é necessário refletir sobre os incentivos por parte do Estado em relação a essa categoria.

Nesse âmbito, pensar a representação desse segmento rural, por meio da Bancada Ruralista no Congresso Nacional, local que se estabelece o poder legislativo, se torna relevante e traz contribuições acerca da representatividade da bancada ao

refletir a sobre sua atuação no que diz respeito a formulação de políticas públicas voltadas ao setor agrícola brasileiro, especialmente a pequena produção agrícola.

Como afirma Locatel (2006):

> Entender a manutenção do desequilíbrio das políticas executadas pelo Estado brasileiro, voltadas para os segmentos agropecuários, só é possível analisando a estrutura de poder que envolve o funcionamento do Estado, considerando a atuação dos vários grupos no cenário político, entre eles os ruralistas, que mesmo sendo de origem pluripartidária, se apresentam como um grupo coeso, organizado e com forte poder de pressão na formulação das políticas públicas (p. 77).

Diante dessa realidade, faz-se necessário analisar o poder exercido pelos ruralistas e latifundiários, no direcionamento das políticas agrícolas no Brasil uma vez que, mesmo após as mudanças políticas e econômicas ocorridas ao longo dos anos, os mesmos privilegiam a expansão do agronegócio empresarial em detrimento dos pequenos produtores rurais e familiares.

Para compreender a relação da Bancada Ruralista com a formulação de políticas públicas voltadas para atender a pequena produção rural brasileira, se fez um estudo bibliográfico em livros, artigos e nos sites oficiais da Câmara e do Senado Federal a fim de compreender o poder da bancada ruralista no Congresso Nacional, e a quem ela representa efetivamente, destacando a relevância da pequena produção rural brasileira no desenvolvimento local e regional e discutindo a necessidade de uma representação política efetiva para este segmento rural brasileiro.

O trabalho está dividido em três capítulos, sendo o primeiro denominado de: “Congresso Nacional e Bancada Ruralista” no qual se faz o resgate sobre o processo de formação do Congresso Nacional Brasileiro diretamente associado às Constituições Federais desde 1824 até a atual C/F de 1988. Aborda-se a formação da casa parlamentar bem como o aparato que garante o sistema democrático brasileiro atual. É destacado ainda nesse capítulo, o surgimento das frentes parlamentares bem como a Bancada Ruralista como elite política atendando-se as bases de sua formação.

O segundo capítulo, intitulado “Brasil Agrário: pequeno produtor rural e políticas públicas” enfatiza-se a importância do mundo agrário e o processo de modernização brasileira que subsidiou os latifundiários tradicionais em detrimento da pequena produção rural. Enfoca-se o trabalho dos pequenos produtores rurais e seu reconhecimento enquanto categoria social e produtiva, assim como algumas políticas públicas voltadas a esse setor, principalmente o PRONAF.

No terceiro capítulo, “Bancada Ruralista e Políticas Públicas Ruralistas” analisa-se as articulações de interesses da bancada ruralista no pós constituinte e nas linhas de políticas públicas voltadas ao pequeno produtor rural brasileiro e ao agronegócio, de forma a contrastar os investimentos a cada segmento e demonstrar as contradições existentes nas políticas públicas agrárias, as quais estão atreladas às ações do atores governamentais, especialmente os que compõem a bancada ruralista.

Ao considerar que a literatura existente em relação à representação política do segmento rural afirma a existência de atores políticos com interesses pessoal nas demandas rurais (SOLTZ; GUSMÃO, 2017), além da mesma atuar de forma a contrapor-se a projetos de leis que têm como objetivo a preservação do meio ambiente, a reforma agrária e o combate ao trabalho análogo à escravidão no campo (CAMARGO, 2009), cabe o questionamento sobre quais as prioridades da Bancada Ruralista (ou Frente Parlamentar da Agropecuária) enquanto representante do segmento rural brasileiro. Vale reforçar que ao referir-se ao mundo rural, contempla-se tanto o grande quanto o pequeno produtor.

1. CONGRESSO NACIONAL E A BANCADA RURALISTA

1.1 Congresso Nacional Brasileiro e democracia

A estruturação do Congresso Nacional está diretamente associada à Constituição Federal de 1824, primeira constituição do Brasil, instituída no contexto de independência do país, que estabeleceu a divisão dos poderes[1] executivo, legislativo[2] e judiciário, instituindo ainda um quarto poder – moderador[3] (VAINER, 2010). Nos artigos 13 e 14 da constituição em questão, outorgada pelo imperador[4] estão colocadas a criação de uma Assembleia Geral para integrar a câmara dos deputados e o senado, possuindo o poder de legislar com a sanção do imperador (BRASIL, 1824), ou seja, essas duas casas representavam a instituição do poder legislativo do país num modelo bicameral.

Após a Proclamação da República – 1889 – foi aprovada a nova carta constitucional em 1891, e implantado o federalismo e o sistema republicano no país. Com ela instituiu-se a verdadeira tripartição dos poderes, nos moldes preconizados por Montesquieu[5], atribuindo a cada Poder a sua respectiva função, sendo o legislativo constituído por duas casas (Senado e Câmara dos Deputados) (VAINER, 2010).

Em 1934 foi promulgada a terceira constituição do Brasil. Na sua vigência o Poder Legislativo era exercido pela Câmara dos Deputados com a colaboração do Senado (GUIMARÃES, 2008).

---

[1] "A tese da separação dos Poderes do Estado é criação de dois grandes filósofos: o inglês John Locke (1632-1704) e o francês Charles Louis de Secondat (Barão de Montesquieu – 1689-1755). A vida e a obra de ambos, que defenderam a mesma tese, contribuíram decisivamente para o fim do absolutismo monárquico. O livro "Segundo Tratado sobre o Governo Civil", do inglês John Locke, precede em meio século o livro "O Espírito das Leis", do francês Montesquieu. O primeiro trata da divisão entre os poderes Legislativo, Executivo e Federativo, enquanto o segundo versa sobre o mesmo assunto, referindo-se, no entanto, aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Ambos tornaram-se os defensores do que hoje é requisito essencial das democracias: a divisão do poder político por sua especialização, princípio que significou o fim da autocracia, do absolutismo monárquico e o predomínio da democracia" (NOGUEIRA, p. 25, 2011).

[2] O poder legislativo formou-se durante a idade média, diante da necessidade de limitação do poder monárquico. Tal poder adotou o formato atual com o surgimento do constitucionalismo, quando assumiu o papel de representação do povo (GUIMARÃES, 2008).

[3] O poder moderador dava ao imperador a possibilidade de intervenção e controle aos demais poderes (VAINER, 2010).

[4] D. Pedro I foi o primeiro Imperador do Brasil que declarou a independência e governou durante o período de 1822 e 1831.

[5] "[...] a "separação" dos Poderes preconizada por Montesquieu tem por objetivo a harmonia entre eles, evitando os abusos constantemente ocorridos na época em que todo o poder se encontrava nas mãos de uma só pessoa ou órgão" (VAINER, 2010, p. 165).

Em 1937 Getúlio Vargas decretou a nova carta constitucional, em um contexto chamado Estado Novo[6]. Durante sua vigência o poder legislativo era exercido quase que exclusivamente ao presidente da República, o qual conferia amplos poderes. Em 1946 foi promulgada pela Assembleia Constituinte, depois da queda do Estado Novo, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil que restabeleceu a independência dos três poderes (VAINER, 2010).

No ano de 1967, elaborada por imposição do regime militar de 1964, foi promulgada a sexta constituinte do país, a qual permitia ao presidente exercer grande parcela das atribuições do legislativo. Foi na vigência desta, que o Congresso foi fechado ocasionado pela expedição do ato institucional número 5[7] (NOGUEIRA, 2011).

No contexto de redemocratização do país, foi inaugurada a sétima constituição brasileira, Constituição Federal de 1988, atualmente em vigor, a mesma: “restaurou a democracia e permitiu que o congresso exercesse plenamente suas prerrogativas, entre elas as legislativas” (GUIMARÃES, 2008, p. 59).

Sobre a constituinte Nogueira (2011) ressalta que:

> (...) além da ampliação da gama de direitos assegurados aos cidadãos brasileiros e aos estrangeiros que aqui vivem, outra de suas mais relevantes contribuições é o fato de consagrar o Estado de Direito Democrático e assegurar as liberdades individuais e coletivas (p. 44).

O artigo 44 da atual Constituição Federal de 1988 estabelece que o poder legislativo seja exercido pelo Congresso Nacional, este, compõem-se pela câmara dos deputados e pelo senado federal. Dessa forma, pode-se dizer que o Congresso é o principal órgão com função representativa do Brasil, o qual exerce a legislação sobre os assuntos de interesse nacional e a fiscalização da aplicação dos recursos públicos (BRASIL, 2018). Assim, ele é o órgão que melhor representa a vontade do povo,

---

[6] Período de regime ditatorial, instituído em 10 de novembro de 1937 por Getúlio Vargas, onde houve a centralização do poder Executivo (VAINER, 2010).

[7] O AI-5 (Ato Institucional número 5) foi o quinto decreto emitido pelo governo militar brasileiro (1964-1985), considerado um dos mais duros do regime.

Art. 2º - O Presidente da República poderá decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, por Ato Complementar, em estado de sitio ou fora dele, só voltando os mesmos a funcionar quando convocados pelo Presidente da República.

§ 1º - Decretado o recesso parlamentar, o Poder Executivo correspondente fica autorizado a legislar em todas as matérias e exercer as atribuições previstas nas Constituições ou na Lei Orgânica dos Municípios.

§ 2º - Durante o período de recesso, os Senadores, os Deputados federais, estaduais e os Vereadores só perceberão a parte fixa de seus subsídios (BRASIL, 1968).

reflete sobre os interesses dos diversos segmentos da sociedade e consolida a democracia.

Cinnanti (2011), ressalta que o fortalecimento da democracia ocorre quando, por meio do Congresso, o Poder Legislativo apera a favor do bem comum, de forma ética e transparente, considerando o povo como titular do poder, que o delega como seu representante.

Como destacado, a partir da promulgação da Constituinte de 1988, o Congresso Nacional teve revitalizado e ampliado suas ações, as quais estiveram suprimidas durante os anos militares de ditadura brasileira (MESSENBERG, 2007).

> Com a volta do regime democrático e a promulgação da Constituição de 1988 há um novo período de equilíbrio de poderes entre Executivo e Legislativo, com a ampliação considerável das atribuições do Congresso, tanto daquelas que dependem de posterior sanção do Presidente da República quanto das que são de sua competência exclusiva (BRASIL, 2018, s/p).

Atualmente o Congresso Brasileiro é organizado como um poder bicameral, ou seja, compõem-se por duas casas legislativas: câmara baixa (câmara dos deputados) e câmara alta (senado federal), sendo que a vontade das duas casas é manifesta conjuntamente. A Câmara representa os cidadãos, e o Senado os estados que compõem a federação brasileira. Daí falar-se em sistema bicameral (duas câmaras) (RESENDE, 2015).

Vitullo (2009), ao referenciar a obra O Federalista[8], destaca que as repúblicas com sistemas bicamerais tendem a ter vida longa e estável. Alguns autores destacam que a duplicidade dos órgãos, duplica consequentemente as discussões e votações de projetos de leis, e tecnicamente aperfeiçoa o processo de formação dessas leis.

Araújo e Leite (2015, p. 291), ressaltam que esse procedimento “corresponde uma única decisão em duas etapas: a lei deve ser aprovada tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal”. Tal equilíbrio proposto no sistema bicameral favorece a eficácia e a qualidade política legislativa.

Para melhor compreensão da configuração do bicameralismo brasileiro é preciso analisar o aparato legal que o afirma e, cujo cerne está na Constituição de 1988:

> Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

[8] Madison, James; Hamilton, Alexander; Jay, John. O federalista. 1985.

> § 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.
> § 2º Cada Território elegerá quatro Deputados (BRASIL, 1988, p. 59).

Atualmente[9] a Câmara dos deputados compõe-se por representantes do povo, 513 deputados federais que discutem a aprovação de leis sobre diversos temas, além de fiscalizar o uso dos recursos arrecadados pelo povo. O Senado Federal, por sua vez, representa os estados e o distrito federal: são 81 parlamentares com funções de propor, debater e aprovar leis de interesse do país:

> Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.
> § 1º Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos.
> § 2º A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.
> § 3º Cada Senador será eleito com dois suplentes (BRASIL, 1988, p. 59).

Apesar da harmonia entre ambas as casas, cada uma possui suas próprias funções. É importante lembrar que na maioria das vezes Câmara e Senado atuam de forma autônoma e independente, seguindo suas regras de funcionamento, as quais estão explícitas em dois documentos: o Regimento Interno da Câmara dos Deputados e o Regimento Interno do Senado Federal. Contudo, quando necessitam atuar de forma conjunta, as regras seguidas são a do Regimento Interno do Congresso Nacional, conhecido como Regimento Comum. O Regimento Comum dispõe da

[9] Nem sempre se teve essa formação. São 188 anos de história do Parlamento brasileiro contados a partir do início do século XIX (1823-2011). Foram 20 legislaturas do período imperial 1826-1889 e 33 legislaturas do período republicano (1889-2011). As do período republicano se iniciam na 21ª Legislatura (1890-1891), com quantitativo de 205 deputados e 63 senadores para compor o Congresso Nacional Constituinte. Prevalece o mesmo quantitativo de deputados para a 22ª Legislatura (1891-1893). Foram 212 deputados na 23ª Legislatura (1894-1896), na 24ª Legislatura (1897-1899), na 25ª Legislatura (1900-1902), e 26ª Legislatura (1903-1905). O Decreto nº 5.453, de 1905, manteve o mesmo quantitativo para as seguintes legislaturas: 27ª Legislatura (1906-1908), 28ª Legislatura (1909-1911), 29ª Legislatura (1912-1914), 30ª Legislatura (1915-1917), 31ª Legislatura (1918-1920), 32ª Legislatura (1921-1923), 33ª Legislatura (1924-1926), 34ª Legislatura (1927-1929) e 35ª Legislatura (1930) que foi dissolvida pelo governo provisório. Na 36ª Legislatura a Assembleia Nacional Constituinte transforma-se em Câmara dos Deputados com 214 deputados eleitos e 50 representantes classistas. A 37ª Legislatura (1935-1937) contou com 250 deputado eleitos e 50 representantes classistas. Na 38ª Legislatura (1946-1950) era formada por 304 deputados previstos na Constituição de 1946. Manteve-se esse quantitativo para a 39ª Legislatura (1951-1954). A Lei nº 2.140, de 1953, determinou o quantitativo de 326 deputados para a 40ª Legislatura (1955-1958), percentual que foi mantido na 41ª Legislatura (1959-1962). A Lei nº 4.095, de 1962, determinou o quantitativo de 404 deputados para a 42ª Legislatura (1963-1966). Percentual que foi mantido para a 43ª Legislatura (1967-1970) mas que foi aumentado para 409 deputados devido a transformação do Território do Acre em Estado (BRASIL, 2009).

direção, do objeto e da convocação das sessões conjuntas; dos líderes; das comissões mistas; da ordem dos trabalhos; das questões de ordem; das disposições comuns sobre o processo legislativo; e, das disposições gerais e transitórias.

> Ao tratar das competências do Congresso Nacional, podemos reuni-las em três conjuntos: 1º) o das atribuições relacionadas às funções do Poder Legislativo federal; 2º) o das atribuições das Casas do Congresso (Câmara e Senado), quando atuam separadamente; e 3º) o das atribuições relacionadas ao funcionamento de comissões mistas e de sessões conjuntas, nas quais atuam juntos os deputados federais e os senadores, embora votem separadamente (BRASIL, 2018, s/p).

Os artigos 45 e 46 da Constituição Federal abordados anteriormente, dispõe da formação política da casa legislativa e neles estão asseguradas a representação política no Brasil. A maneira como essa função representativa é exercida influencia a qualidade da atuação das outras duas funções do poder legislativo federal: a função fiscalizadora e a legislativa (RESENDE, 2015).

A função fiscalizadora está afirmada no artigo 70 da CF/88. Ela estabelece a competência pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta. Para que possa exercer essa função, o poder legislativo é auxiliado pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2018).

Para Resende (2015), a função de controle do poder legislativo é extremamente complexa envolvendo inúmeros procedimentos.

> Entre os instrumentos de controle da administração a cargo do Poder Legislativo, destacam-se as CPIs, que têm poderes de investigação próprios das autoridades do Poder Judiciário. Embora não disponham de competência punitiva, elas podem convocar autoridades, determinar diligências, ouvir indiciados, inquirir testemunhas, requisitar informações e documentos (...). Ao terminar a investigação, a CPI apresenta um relatório circunstanciado, que será encaminhado à autoridade à qual esteja afeto o conhecimento da matéria (Ministério Público, Tribunal de Contas, Advocacia-Geral do Estado, etc.) (p. 12).

Resende (2015) ainda ressalta que é preciso intensificar a função fiscalizadora, principalmente no que tange ao acompanhamento e execução de políticas públicas:

> (...) os recursos financeiros previstos na lei orçamentária e destinados às diversas áreas sociais, tais como saúde, educação e assistência social, devem ser efetivamente aplicados pelo Poder Executivo, em proveito do interesse da coletividade (p. 12).

Nesse caso o Legislativo pode e deve contribuir monitorando os gastos do poder público e exigindo uma correta destinação dos recursos financeiros.

A função legislativa “é uma das funções mais tradicionais do Poder Legislativo é a atividade de produção do Direito, ou seja, de elaboração das normas jurídicas que regem a vida da sociedade” (RESENDE, 2015, p. 8), em outras palavras, cabe às duas casas do congresso a elaboração de leis. Os projetos de lei que tratam das matérias de competência da União, previstos no artigo 48 da CF/88 necessitam de sanção presidencial. Nesses projetos estão inclusos assuntos como sistema tributário, orçamento, concessão de anistia, planos nacionais e regionais de desenvolvimento, plano plurianual, organização administrativa, judiciária, dentre outras (CF/1988).

O artigo 59 da referida constituinte dispõe que o processo legislativo compreende a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. Para Resende (2015), as leis aprovadas pelo Poder Legislativo devem refletir a realidade social e responder aos anseios da população.

> As leis que o Parlamento aprova servem de referência para toda a sociedade e os demais Poderes do Estado (Executivo e Judiciário), que aplicam essas leis ao caso concreto. Isso realça a relevância da função legislativa no Estado Democrático de Direito, que dá ênfase ao princípio da legalidade (p. 10).

O fortalecimento da democracia só ocorre quando, dentre outras ações, o poder legislativo tenha uma atuação de forma ética, transparente e em favor do bem comum, considerando o povo legítimo de representação e real titular do poder (CINNANTI, 2011).

Na atual democracia representativa do Brasil, o mandato político é considerado elemento básico, e, considerando o disposto no artigo 1°, parágrafo único, da CF/1988, que estabelece: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos.” espera-se que o representante político expresse a vontade popular em suas decisões governamentais, inclinando suas ações para atender as necessidades e vontade do povo.

Considerando o exposto cabe refletir até que ponto esta representação política se efetiva, se em prol da população por ele representada ou para atender interesses particulares dos integrantes da bancada parlamentar.

1.2 Frentes Parlamentares e a Bancada Ruralista como elite política

O poder Legislativo Federal possui uma estrutura complexa de poder, sendo que no Congresso Nacional existem vários partidos e cada qual com posições e ideologias definidas. Para além dos partidos, há no interior do Congresso, grupos de pressão que aliados aos partidos, são fundamentais no processo decisório:

> (...) os partidos, dotados de institucionalidade e possuidores de um regramento particular, possuem envolvimento direto na tomada de decisões; os grupos de pressão, funcionando de maneira informal e sem nenhuma pretensão institucional, atuam de maneira indireta muitas vezes utilizando mecanismos de atuação que não estão sujeitos a legislação específica (SAID, 2014, p. 7).

Nesse quadro, as frentes parlamentares ou bancadas suprapartidárias[10] aparecem como grupos de pressão que buscam agir em prol de interesses que lhes são favoráveis:

> Frente parlamentar é um grupo formado de membros parlamentares que pertencem a um dos poderes legislativos (Federal, Estaduais ou Municipais) que tem sua atuação unificada em função de interesses comuns, independentemente do partido político a que pertençam (CAMARGO, 2009, p. 30).

Estes grupos, tratados como frentes suprapartidárias não tinham reconhecimento institucional ou regulação mesmo após a Constituição de 1988. Simionatto e Costa (2012, p. 219) destacam que: "(...) o surgimento das bancadas suprapartidárias data de um período democrático da história política brasileira, que se estendeu entre 1945 e 1964 (...)". Com o início da Ditadura Militar no Brasil (1964 a 1985), os diversos e diferentes segmentos organizados foram banidos do cenário político nacional, atingindo também, as organizações congressistas.

Somente em 2005, na 52° legislatura (2003-2007), com o Ato da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados nº 69, que fica regulamentada as frentes parlamentares, sendo que neste momento foram registradas 90 organizações (SIMIONATTO; COSTA, 2012).

> Art. 1º Fica criado o registro de Frentes Parlamentares perante a Mesa da Câmara dos Deputados.
> Art. 2º Para os efeitos deste Ato, considera-se Frente Parlamentar a associação suprapartidária de pelo menos um terço de membros do Poder

[10] Suprapartidário se refere a um grupo de políticos que compactuam com os mesmos ideais independente do partido que são filiados (CAMARGO, 2009).

> Legislativo Federal, destinada a promover o aprimoramento da legislação federal sobre determinado setor da sociedade (BRASIL, 2005, s/p).

O Senado não institui nenhuma norma a respeito. Segundo Reis Silva (2014), poucos senadores fazem parte das frentes parlamentares se comparado aos deputados federais. Isso ocorre devido ao menor número de senadores, as atividades no senado serem menos competitivas e, os senadores serem mais seletivos nas frentes que procuram participar, pois a pressão eleitoral é menor, já que o mandato é de 8 anos e isso reduz e/ou elimina a necessidade imediata de se trabalhar pensando na próxima eleição. Assim, as frentes parlamentares normalmente são compostas por um número mais significativo de deputados.

O parlamento brasileiro, nos últimos anos, tem-se caracterizado por uma grande quantidade de frentes parlamentares, associadas à politização de interesses organizados por serem espaços de articulação que agregam interesses de classe ou pessoais não abarcados nos programas partidários (INESC, 2007).

De acordo com DIAP, Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, na 54 ° legislatura (2012 – 2015) foram registradas cerca de 126 frentes parlamentares.

Uma das principais e mais eficientes, que surgiu sob a orientação da UDR[11] (União Democrática Ruralista, presidida por Ronaldo Caiado), é a Frente Parlamentar da Agropecuária, mais conhecida como Bancada Ruralista. A União Democrática Ruralista, UDR, foi fundada no ano de 1985 e conduzia as elites agrárias, sendo a mesma uma organização patronal que utilizava como estratégia a força e a violência para intimidar os seus oponentes (BACELOS; BERRIEL, 2009).

> (...) No âmbito da Constituinte (...), nesses primeiros anos, os ruralistas e a UDR representavam um único grupo, que, apesar de não contar com mais de vinte parlamentares, pouco organizados, possuía um relevante poder de articulação (...) (SIMIONATTO; COSTA, 2012, p. 222).

[11] "Criada no ano de 1985, a União Democrática Ruralista (UDR) surgiu em um contexto de transição e debates acerca da reforma agrária na República Nova, enquanto uma reação de contraposição da elite rural às propostas reformistas e ao posicionamento do governo favorável à realização da reforma agrária. O propósito consistiu em criar uma instituição social capaz de representar os interesses da "classe rural", embora representasse apenas algumas categorias de produtores, sobretudo os grandes proprietários de terra, constituindo-se em um instrumento das novas formas de poder das históricas oligarquias rurais e políticas" (LOCATEL; LIMA, 2016, p. 67).

De acordo com Soltz e Gusmão (2017), a fundação oficial da bancada ocorreu em 1995 “(...) com a assinatura por parte de deputadas (os) e senadoras (es) de sua ata de criação e que ensejou a chamada Frente Parlamentar da Agricultura” (p. 305). Ressalta-se que até o ano de 1994 ela existia informalmente.

Em 2005, a fim de adequar-se às regras de regulamentação criadas pela Câmara dos Deputados por meio do Ato da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados nº 69, foi lançada a Frente Parlamentar de Apoio à Agropecuária, denominada em 2008 como Frente Parlamentar da Agropecuária. Dentre seus objetivos, constam:

> 1) o aperfeiçoamento contínuo da legislação referente à agropecuária nacional, através da influência no processo legislativo a partir das comissões temáticas nas duas Casas do Congresso Nacional; 2) o apoio as instituições interessadas no desenvolvimento da agropecuária, junto a todos os Poderes, inclusive em questões orçamentárias nos casos das entidades públicas; e, 3) a consolidação do posicionamento da Cadeia Produtiva do Agronegócio quanto aos assuntos em tramitação no Congresso Nacional (SOLTZ; GUSMÃO, 2017, p. 306).

A Frente, referida por Bancada Ruralista, é um grupo com forte influência dentro do Congresso Brasileiro e abrange um grande número de parlamentares, que atua politicamente em representações e em defesa de temas de interesse do agronegócio.

> Atualmente, a chamada Bancada Ruralista abrange um grande número de parlamentares. A bancada atua de acordo com os interesses e perspectivas do ruralismo, interesses estes quase sempre opostos aos interesses de movimentos sociais que organizam camponeses sem terras, ou agricultores familiares (LIMA, 2016, p. 93).

Desde 1995, ano de sua fundação oficial, a bancada vem oscilando no número de parlamentares. Na legislatura de 1995 a 1999 a bancada possuía um total de 117 parlamentares; de 1999 a 2003 a mesma contou com 89; de 2003 a 2007 caiu para 73; e na legislatura 2007 a 2011 subiu para 116 parlamentares (INESC, 2007). A formação da bancada ruralista na 54° legislatura, 2011 a 2015, foi de pelo menos 139 deputados e 18 senadores. Na atual legislatura, 55°, 2015 a 2018, são cerca de 201 congressistas atuando na bancada ruralista (LOCATEL; LIMA, 2016).

De acordo com o INESC (2007), a oscilação do número de parlamentares dentro da bancada não representa um enfraquecimento do seu potencial de influência em torno de interesses hegemônicos, uma vez que eles obtiveram significativos feitos a seu favor, como a aprovação da Lei de Biossegurança, a liberação dos transgênicos

por meio de Medidas Provisórias, a aprovação do relatório final da CPMI da Terra e avançaram em renegociações das dívidas dos grandes produtores rurais.

Levando em consideração que no âmbito do Poder Legislativo à capacidade de impor ou tomar decisões válidas está centrada num círculo restrito de pessoas, que dispõe de determinados recursos de poder e operam influência nas principais decisões do Congresso Nacional (MESSENBERG, 2007), a bancada ruralista tem forte influência nas principais deliberações, sendo um dos grupos mais antigos e organizados no Congresso.

A organização e o formato da bancada ruralista advêm de um longo e histórico caminho de "(...) alianças, vitórias, derrotas, contradições e disputas por hegemonia, que marcam a história do patronato rural brasileiro" (Barcelos *et al*, 2009, p. 23). O Brasil é atravessado por questões rurais e historicamente agrário. Desde a colonização, o país foi marcado por questões envolvendo a posse de terras e permeadas por relações de poder.

Polese (2014), ressalta que a junção de ações que este grupo produz começou a ser esboçado por seus antecedentes históricos. Exemplos de feitos notáveis ressaltados por ele são: o "Convênio de Taubaté", em 1906, que assegurou no âmbito do Estado os lucros dos produtores de café, e a famosa política do "café-com-leite", de 1894 a 1930. A referida política consistia em um sistema que assegurava a toda a nação o poder das oligarquias paulista e mineira. Assim, a classe capitalista do campo brasileiro está articulada a muito tempo de forma a garantir sua hegemonia.

> A história brasileira é pautada, durante mais de quatro séculos, pela ocupação e exploração eminentemente rural e monocultora, motivo pelo qual são os interesses da classe que possui a propriedade de terras que se sobrepõem sobre os demais interesses, mesmo depois da industrialização do Brasil e, inclusive, contemporaneamente, posto que o agronegócio expandiu-se para outros setores da produção nacional (STOLZ; GUSMÃO, 2017, p. 304).

O tradicional setor agrário foi durante muito tempo a classe dominante da sociedade brasileira. Com a onda de modernização no Brasil a partir da década de (19)50, esse setor teve que se reordenar à revolução tecnológica na agricultura para que não perdesse centralidade na economia brasileira. Assim, com o passar das décadas e com as mudanças ocorridas em todo o sistema econômico e político brasileiro, a elite agrária se reorganizou de modo a efetivar e preservar seus interesses (SOLTZ; GUSMÃO, 2017).

A preservação do setor rural no contexto dominante pode ser atribuída ao apoio aos novos grupos no poder e também a criação de novas formas de legitimação, aspirando interesses econômicos e políticos (SIMIONATTO; COSTA, 2012).

A formação da UDR, União Democrática Ruralista, pela qual as elites agrárias eram conduzidas, demonstra o movimento de setores que tinham de “responder” aos crescentes movimentos sociais no campo. “No âmbito da Constituinte, a UDR tinha como objetivo opor-se à regulamentação dos artigos relacionados à Reforma Agrária e à democratização da terra” (SIMIONATTO; COSTA, 2012, p. 222), bem como, influenciar às políticas públicas voltadas para o meio rural e, estimular a implantação de um novo modelo de representação política que preservasse a propriedade e a iniciativa privada.

> Essa postura ratificada pela UDR foi uma prática institucional que explicita as velhas tradições clientelistas e as políticas da “troca de favores”, comumente exercidas pelas oligarquias e senhores da terra na história agrária brasileira (...) (BARCELOS; BERRIEL, 2009, p. 12).

É notório o interesse pessoal dos atores políticos integrantes da UDR em prestar esforços para barrar os avanços sociais que iam contra seus interesses. No contexto da formação da UDR e da manutenção de preservação da concentração fundiária e de renda é que se formaram as bases para a constituição da bancada ruralista.

> A Bancada Ruralista conseguiu estabelecer concepções acerca da luta pela terra, das políticas de reforma agrária e das ações dos movimentos sociais, como forma institucional de garantir a hegemonia de sua classe. Isto nos faz reconhecer que, embora haja perspectivas que evocam a pluralidade da representação política, a dinâmica real da política mostra uma atuação de uma elite ruralista que consegue promover vieses que orientam tomadas de decisão em instituições do Estado (LIMA, 2016, p. 116).

Por considerar as bases de constituição da Bancada Ruralista, ressaltado por Lima (2016), torna-se necessário o entendimento do poder dos parlamentares que compõem a referida bancada em relação a criação e implantação das políticas públicas, principalmente àquelas voltadas à pequena produção rural brasileira, bem como a agricultura familiar, as quais demandam apoio e incentivo por parte do Estado. Considerando tratar-se de um grupo hegemônico no cenário político nacional, considerando ainda, seu poder de influência e, entendendo que “(...) o papel político das elites é central para a definição das políticas públicas (..)” (CAMARGO, 2009, p. 3), é preciso atentar-se a quem a bancada realmente representa.

Nesse sentido, será enfocada a função legislativa do Congresso, para que se possa compreender na atualidade, a participação da frente parlamentar da agropecuária na elaboração de leis, principalmente às que afetam os pequenos produtores rurais, uma vez que:

> O direcionamento dado às políticas públicas agrícolas no Brasil, em especial a partir de 1965, marca uma busca por mudanças na forma de atuação do Estado, com vista à manutenção de privilégios para as antigas oligarquias rurais, que sempre estiveram presentes no cerne do Estado, a partir da ocupação de cargos tanto no quadro executivo, assim como no legislativo (LOCATEL; LIMA, 2016, p. 62).

De acordo com os autores supracitados acima, há um favorecimento desigual em relação as políticas implantadas pelo Estado destinadas aos segmentos agropecuários. Compreende-se esse favorecimento ao analisar a estrutura de poder e o sistema de representação que permeia o Estado, bem como a atuação dos grupos de interesses dentre eles o ruralista, que se mostra organizado, crescente e com forte poder de pressão na formulação de políticas públicas.

2. BRASIL AGRÁRIO: PEQUENO PRODUTOR RURAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 Mundo agrário e a modernização agrária brasileira

Seja por questões econômicas, sociais, políticas ou culturais, o mundo rural tem grande significado no que diz respeito a história do Brasil. “É possível dizer que todos os momentos mais notáveis da história da sociedade brasileira estão influenciados pela questão agrária (...)” (IANNI, 2004, p.7).

O Brasil colonial, por exemplo, na visão de Caio Prado Junior (1972), possui na sua organização três elementos constitutivos essenciais para a economia agrária brasileira:

> (...) a grande propriedade, a monocultura e o trabalho escravo. Estes três elementos se conjugam num sistema típico, a "grande exploração rural", isto é, a reunião numa mesma unidade produtora de grande número de indivíduos (...) (p. 122).

Para o autor, esse sistema de “grande exploração rural” constitui tanto a célula fundamental da economia agrária brasileira, como também o alicerce principal sobre a qual assenta toda a estrutura econômica e social do país.

No período Colonial a população viveu em sua grande maioria no campo, sendo que as cidades cresceram aos poucos e eram dependentes do meio rural (FAUSTO, 1995). O desenvolvimento econômico desse período era pautado na produção açucareira e mineradora.

Os engenhos de açúcar utilizavam a mão de obra escrava, e tinham como objetivo a exportação do produto. A existência da mão de obra escrava africana no território nacional, além de uma relação de trabalho, fixou um conjunto de valores em relação ao mundo do trabalho na sociedade brasileira. Assim, a escravidão no país se consolidou como uma experiência de longa duração que marcou diversos aspectos da cultura e da sociedade brasileira (IANNI, 2004).

A grande novidade das primeiras décadas do século XIX foi o surgimento do café para exportação e o emprego de força de trabalho escravo (FAUSTO, 1995). Esse período corresponde ao Brasil Imperial (1822 a 1889), no qual a cultura desse produto se expandiu e tomou o espaço da cana de açúcar.

> (...) Em função do café, aparelhavam-se portos, criavam empregos e novos mecanismo de crédito, revolucionavam-se os transportes. Isso não ocorreu da noite para o dia. Houve um processo relativamente longo de decadência do Nordeste e de fortalecimento do Centro-sul, que se tornou irreversível por volta de 1870 (FAUSTO, 1995, p. 190).

Fausto (1995) afirma que o Império tinha como base de apoio os grandes comerciantes e proprietários rurais, dentre eles merece destaque os barões do café. “Considerando-se as pessoas em atividades em 1872, 80% se dedicavam ao setor agrícola, 13% ao de serviços e 7 % à indústria (...).” (p. 237). Nota-se que o Brasil era um país essencialmente agrícola.

Mesmo após a abolição da escravatura[12], a produção crescia necessitando ainda mais de mão de obra, agora de imigrantes, fornecendo sua força de trabalho livre. Nesse período, a produção cafeeira foi grande o bastante para que a mesma se tornasse o principal produto da economia do país. Em consequência a essa expansão, aumentava-se o acúmulo de capital e a concentração de terras.

> (...) à medida que avançava a monocultura cafeeira, ocorria a ocupação e concentração da propriedade fundiária e a formação de grandes empresas agrícolas. À medida que avançava a monocultura cafeeira, ocorriam dois processos simultâneos, no tocante a propriedade da terra. Por um lado, as fazendas de café eram formadas pela compra ou anexação de sítios e fazendas preexistentes no lugar. Criadores e agricultores, grandes ou pequenos, eram induzidos a vender, entregar ou converter suas terras em cafezais. Nesse sentido houve alguma concentração da propriedade fundiária. Por outro lado, a cafeicultura propiciou a apropriação privada das terras devolutas disponíveis na região (IANNI, 2004, p.14).

Apesar de ser o café o principal produto do país, desde o período Colonial havia a produção de combinação de culturas diferentes, que não eram destinadas à exportação. O algodão, por exemplo, era produzido por pequenos e médios lavradores, combinado com culturas de alimentos para a subsistência dos mesmos e para a venda nos mercados locais.

> Assim como ocorrera na época colonial, nem toda a produção do país se destinava a exportação. Várias áreas dedicaram-se a criação de gado e outros animais e à produção de alimentos, tanto para subsistência como para venda no mercado interno (...) (FAUSTO, 1995, p. 240).

A Proclamação da República, em 1889, traz um aspecto político importante a ser destacado: de acordo com Locatel e Lima (2016), ela foi impulsionada em parte, por forças que emanaram das oligarquias rurais formadas pelos “barões do café” e

[12] Ver Boris Fausto, 1995, p. 217.

pecuaristas. Assim, a Primeira República (1889 – 1930), apesar de quase sempre ser chamada de República Liberal, recebeu outras designações, as mais sugestivas são as de: República Oligárquica, República dos “Coronéis” e República do Café com leite (FAUSTO, 1995).

Nesse período, no curso das últimas décadas do século XIX até 1930, o Brasil continuou a ser um país predominantemente agrícola:

> Segundo o censo de 1920, dos 9,1 milhões de pessoas em atividades, 6,3 milhões (69,7 %) se dedicavam à agricultura, 1,2 milhão (13,8 %) à indústria e 1,5 milhão (16,5%) aos serviços (...) (FAUSTO, 1995, p. 282).

No referido período houve forte imigração no país. Fausto (1995) afirma que cerca de 3,8 milhões de estrangeiros entraram no Brasil entre 1887 e 1930, fornecendo mão de obra às lavouras de café. Dentre os grupos estão: italianos, portugueses e espanhóis, mas, um grupo expressivo que o autor destaca são o dos japoneses, que, a partir de 1925 já não se destinavam a trabalhar nas fazendas de café, mas se fixaram no campo como pequenos proprietários, tendo um papel expressivo na diversificação das atividades agrícolas.

> Ao mesmo tempo que a produção cafeeira tendeu a aumentar, ocorreu em São Paulo uma diversificação agrícola que se liga à ascensão dos imigrantes. Estimulada pela demanda das cidades em crescimento, a produção de arroz, feijão e milho expandiu-se (...) (FAUSTO, 1995, p. 284).

No final desse período, a produção cafeeira destinada à exportação era tão intensa, que culminou na crise de superprodução de 1929. Ianni (2004), afirma que a crise acarretou na modificação das relações de produção, havendo um rearranjo na estrutura da propriedade fundiária. As fazendas tiveram que alterar a produção migrando para outros cultivos, sendo que, as de menor grau de produtividade e lucro, por consequência, se subdividiam em pequenos sítios. O fazendeiro por vezes devido sua condição econômica se viu obrigado a vender parte de sua propriedade e, o colono que ali residia se viu desempregado. Uma parte destes procurou se ajustar no campo, em outras atividades agrícolas, outra parte migrou para as cidades.

Quanto a pequena propriedade, Prado Jr (1979), considera que em parte:

> (...) deriva do fracionamento da grande propriedade. Fracionamento esse que resulta, nos lugares onde ocorreu, dos insucessos da grande exploração, seja porque não logrou tomar pé, seja porque não resistiu as situações mais graves da conjuntura econômica, e entrou em decadência e decomposição. O grau de fracionamento da grande propriedade, e em consequência a maior

> ou menor extensão da área que se transfere para o domínio da pequena propriedade, é em regra, nas diferentes zonas do País, função inversa da prosperidade e rentabilidade da grande exploração local (...) (p. 72).

Pode-se considerar que até o ano de 1930 o foco da estrutura econômica brasileira se caracterizou por uma dependência das exportações agrícolas e que, a produção objetivou a exportação e a relação internacional. A partir de então, o foco sofreu alteração devido à crise internacional e a crise da superprodução do café brasileiro.

Até este período, na dinâmica da economia agrária que privilegiava a grande exploração centrada na grande lavoura e nos grandes proprietários de terra, a população rural era considerada um conjunto de trabalhadores marginalizados (IANNI, 2004).

No período do Estado Novo (1930 a 1945), com Getúlio Vargas na presidência da República, vislumbrou-se um projeto de industrialização, o qual já estava se desenvolvendo, mas que se explicitou.

> (...) ocorre uma reconfiguração do poder político, porém sem o alijamento das oligarquias rurais, que por meio de um pacto populista conseguem permanecer no poder (...) as oligarquias continuaram exercendo funções de hegemonia social e política no âmbito local e regional e se encontravam representadas na esfera federal. A burguesia industrial vai se fortalecendo, no entanto, isso não significou que as tradicionais oligarquias agrárias fossem afastadas do poder (...) (LOCATEL; LIMA, 2016, p. 60).

Segundo os referidos autores, o referido período marcou-se pela necessidade de constituir um sistema adequado à economia urbano industrial que estava se estruturando, no entanto, em nenhum momento as oligarquias rurais foram deixadas de lado.

De acordo com Priori (2012), entre 1945 e 1964 o setor industrial já estava amplamente desenvolvido, e, o anseio por uma industrialização forte e o interesse em aumentar a produção nacional culminou no processo de modernização da agricultura brasileira em meados da década de 1960.

> Com o golpe militar de 1964, o programa de reforma agrária foi deixado de lado e todo o debate foi vinculado às reformas das funções da agricultura no desenvolvimento econômico brasileiro. Sob as bases do regime militar e com a luta dos trabalhadores pela reforma agrária amordaçada, o Estado se responsabilizou na formulação e desempenho de políticas macroeconômicas, voltadas para o aperfeiçoamento das técnicas na agricultura brasileira. Essas transformações possibilitaram o processo de modernização 'conservadora' na produção rural brasileira (PRIORI, 2012, p. 118).

Nesse projeto de modernização a agricultura passou por um processo de alteração, em vista de uma integração à dinâmica industrial de produção e da constituição do complexo agroindustrial (MARTINE, 1991). Dessa forma implementou-se meios para aumentar a produtividade e o desenvolvimento, tais como: maquinários, insumos agrícolas, fertilizantes dentre outros. A evolução das técnicas e dos objetos técnicos provocou uma transformação no que se refere ao espaço agrário.

> Tanto a mudança na escala de produção trazida pelo novo pacote tecnológico, como a tendência especulativa desencadeada pelo processo de modernização, serviram para acentuar ainda mais a concentração da propriedade de terra, afetando também as relações de produção no campo. Além da mecanização expulsar a mão-de-obra, o espaço de arrendatários, parceiros, posseiros e outros pequenos produtores também ficou reduzido pela "territorialização do capital" (...) (MARTINE, 1991, p. 10).

A modernização da agricultura é chamada de "modernização conservadora" por alguns autores, pois o propósito desse processo era um desenvolvimento de uma forma ampla, contudo, o estímulo à produção agrícola veio acompanhada de uma maior concentração de terra, aumento das desigualdades sociais e de êxodos rurais, ou seja, uma modernização na qual nem toda a população rural foi beneficiada, como por exemplo, os pequenos produtores rurais e familiares. Graziano da Silva (1982) afirma que embora fosse essencial o aumento da produtividade e um crescimento econômico significativo para a melhoria de vida da população, não se tinha garantia de que os benefícios gerados fossem redistribuídos entre todos os setores da sociedade.

Locatel e Lima (2016) também afirmam que:

> (...) este processo chamado de modernização da agricultura não ocorreu da mesma maneira para todos os produtores rurais e todos os tipos de cultivos, acirrando uma pobreza rural que não tem sua origem na própria atividade agrária moderna, mas na dinâmica sociopolítica que incentivou a concentração da propriedade, viabilizando a exclusão – pauperização e semi-proletarização – dos produtores tradicionais, na sua maioria agricultores camponeses (p. 36).

Segundo Palmeira (1989), a referida modernização era considerada no sentido de adaptar e conectar os diversos setores da economia visando facilitar um acúmulo maior de capital perante uma agricultura forte, produtiva e extensa, mas muitos produtores, sobretudo os proprietários de pequenas propriedades não conseguiram aderir a esse novo modo de apresentação capitalista.

Ainda segundo o autor, a modernização teve efeitos perversos, uma vez que a propriedade tornou-se mais concentrada e aumentou: a disparidade de renda, o êxodo rural, a taxa de exploração da força de trabalho nas atividades agrícolas, bem como, agravou a qualidade de vida da população trabalhadora do campo.

Nesse contexto, iniciaram a formulação de políticas, de meios e instrumentos para acelerar o projeto de modernização da agricultura. Um dos principais subsídios criados foi o crédito agrícola, implantado pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), em 1965. Ele foi um forte instrumento de que dispôs o Estado para incentivar a produção agrícola, podendo ser utilizado para custeio, investimento e comercialização (LUCENA; SOUZA, 2001).

Posteriormente, no início da década de (19)80, a economia brasileira enfrentou uma crescente instabilidade macroeconômica, com elevadas taxas de inflação que fez com que o governo substituísse o subsídio de crédito por uma política de preços mínimos.

Para Locatel e Lima (2016):

> (...) durante décadas as políticas de crédito generosas, os subsídios aos financiamentos e às compras de máquinas e insumos tenderam a beneficiar um grupo formado pelos grandes produtores, empresários rurais, latifundiários e especuladores, as indústrias à montante e à jusante da agricultura, que lucraram com suas atividades, por constituírem uma elite que influenciava (e ainda influencia) no processo formador das políticas agrícolas, enquanto os agricultores camponeses e o trabalhador rural permaneceram à margem do processo formador das políticas agrícolas, vivem a acentuação da pobreza e da miséria herdadas de fases anteriores (p. 64).

Nesse sentido, ao considerar que as vantagens oferecidas pelas políticas de modernização beneficiaram os latifundiários tradicionais, abre-se um questionamento sobre os benefícios desse processo, à quantidade de pequenos produtores rurais e familiares que ficaram à margem da modernização.

2.2 Pequeno produtor rural e políticas públicas

Todo o processo de metamorfose das questões agrárias ocorridas no Brasil transformou as relações de trabalho no meio rural. Nesse contexto, os pequenos

produtores rurais[13], bem como os agricultores familiares[14] surgiram condicionados à lógica da exploração da terra, resultante de modo geral, do “retalhamento” da grande propriedade, que perdeu sua principal razão de existência quando não pode ser aproveitada pela grande exploração (PRADO JR, 1972).

Silva (2008), ao referenciar Caio Prado, ressalta que:

> Em relação à agricultura de subsistência, local de atuação do pequeno produtor, seu aparecimento ocorreu no interior da grande lavoura. Para Caio Prado, a grande exploração foi constituída em regra com bastante autonomia no que diz respeito a subsistência alimentar daqueles que em seu interior habitavam e trabalhavam. As culturas alimentares foram praticadas nos mesmos terrenos dedicadas a cultura principal ou em terras destinadas especialmente a elas (p. 81).

No início do século XX, com o abalo do latifúndio cafeeiro ocasionado pela primeira grande crise de superprodução, e já inserida nas condições na Revolução Industrial nascente, parte de brasileiros com pouco recurso, teve a oportunidade de adquirir pequenas áreas de terras para plantio.

Nesse sentido, para Silva (2008), o nascimento da pequena produção rural ocorreu em função do principal setor agropecuário, ou seja, esteve condicionado aos latifúndios, que direta ou indiretamente influenciaram a constituição e evolução das pequenas propriedades rurais.

O trabalho, o empenho e a produção dos pequenos produtores rurais e familiares brasileiros alimenta boa parte das famílias do país. Seja plantando arroz, feijão, trigo, batata, verduras, banana, dentre tantos outros produtos agrícolas; é o cultivo em pequena escala que garante a subsistência de várias famílias (produtoras ou não) e assegura a alta demanda de produtos do mercado interno, bem como contribuem no desenvolvimento local e regional.

> Pequenos produtores são responsáveis pela produção de 87% da mandioca, 70% do feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 21% do trigo e 16% da soja produzidos no país, além de sua grande importância para o

[13] Pequeno produtor rural: é aquele que, residindo na zona rural, detenha a posse de gleba rural não superior a 50 hectares, explorando-a mediante o trabalho pessoal e de sua família, admitida a ajuda eventual de terceiros (BRASIL, 2006).

[14] Produtor rural familiar: é aquele que pratica atividades no meio rural, possui a combinação da posse dos meios de produção e a realização do trabalho, não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 módulos fiscais (Lei Federal 11.326, de 24 de julho de 2006). Não há separação entre gestão da propriedade e execução do trabalho, estando ambos sob a responsabilidade do produtor e sua família. Ambos os grupos, independentemente de suas especificidades em relação a classificação de agricultura familiar ou pequeno produtor rural, estão à margem da produção latifundiária que recebe um valor significativo de recursos por parte do Estado (JUNQUEIRA; LIMA, 2008).

> abastecimento de frutas, verduras e legumes nas feiras e supermercados. Apesar de ocuparem uma área menor com pastagens, os pequenos produtores são importantes fornecedores também de proteína animal, com 58% do leite, 50% das aves, 59% dos suínos e 30% dos bovinos (CEBDS, 2014, p. 17).

Sendo a produção de alimentos a atividade fundamental para a garantia da existência da humanidade, é graças ao homem do campo e a pequena produção rural, que a mesma se mantém.

> (...) a participação dos pequenos e médios produtores é indispensável para assegurar o futuro alimentício do país e até mesmo do mundo. Hoje, 70% dos alimentos que estão na mesa dos brasileiros são produzidos por esses produtores, que também detêm 77% da mão de obra do campo e que possuem o maior número de propriedades rurais (...) (CEBDS, 2014, p. 11).

É preciso destacar a coragem corporativa dos pequenos produtores rurais, assim como dos agricultores familiares, pois ambos trabalham em meio a dezenas de adversidades. Mesmo estando durante muito tempo à margem das relações de produção no campo, eles desempenham um importante e fundamental papel que não pode ser desconsiderado e nem substituído.

Graziano da Silva (1982), afirma que apesar da diversidade cultural, social e econômica da pequena produção rural brasileira, bem como de sua suma importância, a formulação de políticas públicas para esse setor foi sempre negligenciada, principalmente no período pós-guerra quando se objetivou a modernização da produção agrícola e agropecuária, a qual veio a se tornar um padrão de desenvolvimento rural excludente e desigual.

No processo de modernização, denominado por alguns autores, de “modernização dolorosa” devido às consequências que recaíram sobre os produtores menos capitalizados, houve uma crescente marginalização dos pequenos produtores rurais e familiares:

> (...) Aliada à falta de assistência do poder público, o processo de modernização da agricultura, agravou o problema de exclusão, contribuindo para permanência dos problemas sociais no campo e aprofundando ainda mais as desigualdades sociais (...) (JUNQUEIRA; LIMA, 2008, p. 162).

Quanto as políticas agrícolas adotadas no Brasil, Locatel e Lima (2016), afirmam que a partir de 1965, evidencia-se uma mudança na forma de atuação do Estado, tendo em vista a conservação de privilégios das antigas oligarquias rurais. Oligarquias essas que, segundo eles, “(...) sempre estiveram presentes no cerne do

Estado, a partir da ocupação de cargos tanto no quadro executivo, quanto no legislativo" (p. 62).

Nesse contexto, constata-se que de início as Políticas Públicas agrárias[15] contribuíram para a modernização da agricultura, para consolidação do processo de industrialização e para a manutenção da hegemonia de interesses particulares dos latifundiários.

Somente em meados da década de (19)90 que a pequena produção rural foi reconhecida como categoria social e começou a sair das margens de ação do Estado brasileiro para habitar um pequeno espaço de reconhecimento. Este iniciou após um período retrógrado de ditadura com a promulgação da Constituição Federal de 1988 a qual depois de um período retrógrado de ditadura, reconheceu direitos, introduziu novos mecanismos de gestão social das políticas públicas, incitou novos espaços de participação social e, consolidou o regime democrático (GRISA; SCHNEIDER, 2015).

Como afirma Grisa e Schneider (2015) por meio da ação de atores sociais, com forma e objetivos distintos, tais como: a CUT (Central Única dos Trabalhadores) em 1983, e o MST (Movimento dos Trabalhadores Sem Terra em 1984, tornou-se visível a precária condição de reprodução social dos pequenos produtores rurais como um todo, inclusive os produtores familiares, que clamavam intervenção Estatal na construção de políticas públicas adequadas às suas particularidades, destacando-se a reforma agrária e o crédito rural.

A partir da segunda metade da década de (19)90, com vistas a atender parte das reivindicações populares foram criadas políticas para a agricultura campesina, como por exemplo: o PRONAF[16] (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) criado em 1996 (LOCATEL; LIMA, 2016).

O referido programa é resultado de muita luta dos trabalhadores rurais em prol da criação de políticas públicas que propiciem meios de fortalecimento da pequena produção agrícola brasileira. Contudo, é de extrema importância esclarecer que, se

[15] A essência das políticas públicas é o problema público e, o que as define ou não como tal é a intenção de responder e/ou enfrentar o problema. Diante dele – problema – o Estado necessita se posicionar e implantar projetos, por intermédio de programas e de ações voltadas a determinados setores específicos da sociedade; para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. As políticas públicas são entendidas como o conjunto de planos e programas de ação voltados à intervenção social, cultural, étnica ou econômica para resolver um determinado problema traçando diretrizes e metas a serem fomentadas pelo Estado, direta ou indiretamente, com a participação de entes públicos e/ou privados, sobretudo na implementação dos objetivos e direitos fundamentais previstos, e assegurados na Constituição (SECCHI, 2010).

[16] O PRONAF, datado de 1995/1996, foi instituído oficialmente através do Decreto Presidencial n.º 1.946, de 28 de junho de 1996.

com os passar dos anos o público do programa tenha se estendido, de início sua atuação era limitada aos produtores com propriedades que obtinham níveis maiores de produtividade, ou seja, os produtores “periféricos”, de renda monetária menor não faziam parte do público preferencial (SCHNEIDER; AQUINO, 2015).

O reconhecimento da agricultura familiar, por parte do Estado veio a se apresentar no findar do século XX (1998), quando foram criados os Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA) para tratar das questões relacionadas à agricultura familiar e à reforma agrária, e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) responsável pelas atividades agropecuárias empresariais (agronegócio). Picolotto (2012) ressalta que a criação desses dois ministérios expressava o reconhecimento do Estado em relação à existência de dois tipos de agricultura: a familiar e a do agronegócio, que, embora independentes em sua dinâmica, possuem propostas diferentes de desenvolvimento rural.

Outra experiência de política pública voltada à pequena produção rural brasileira data do ano 2003 com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o primeiro programa de compras públicas visando à agricultura familiar, com o intuito inicial de enfrentamento à fome e à pobreza no Brasil por meio da promoção de acesso à alimentação e de incentivo a pequena produção familiar rural (MDA, 2018). Nesse mesmo ano ocorreu a implantação efetiva do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF)[17] com o intuito de que os trabalhadores com pouca terra ou sem-terra pudessem adquirir e/ou ampliar sua propriedade rural por meio de financiamento.

Frente aos dados apresentados, é importante refletir sobre até que ponto os programas e ações governamentais buscaram e/ ou buscam apoiar em âmbito local e/ou regional o desenvolvimento da pequena produção rural familiar em sua reprodução social ou, apenas integrá-la ao mercado produtivo de produção, visando exclusivamente seu potencial econômico.

Para Locatel e Lima (2016), atualmente,

> Nota-se, no entanto, um desequilíbrio de poder na esfera federal e, com isso, mesmo havendo políticas específicas para a agricultura familiar, os privilégios são mantidos para os grandes e médios produtores rurais. No ano agrícola de 2013/14 o valor total destinado para o Plano Safra da Agricultura Familiar

[17] O objetivo central do PNCF é contribuir, mediante o acesso à terra, para a redução da pobreza rural e a melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra, os quais poderão produzir tanto para o autoconsumo quanto para o mercado, aumentando efetivamente a sua renda. O programa visa, ainda, consolidar e ampliar a agricultura familiar, possibilitando a permanência definitiva das famílias beneficiadas no meio rural, contribuindo, dessa forma, para a redução do êxodo rural (GALINDO *et al*, 2015).

> foi de R$ 21 bilhões (executado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário), enquanto que para o agronegócio, através do crédito agrícola do Plano Agrícola e Pecuário, foram disponibilizados R$ 136 bilhões (executado pelo Ministério da Agricultura). Já no ano agrícola de 2015/2016 o Plano Safra da Agricultura Familiar teve dotação orçamentária de R$ 22,1 bilhões, enquanto que Plano Agrícola e Pecuário o valor foi de R$ 187,7 bilhões (p.66).

De acordo com o Plano Agrícola e Pecuário 2018 – 2019, na atual legislatura são cerca de 194,37 bilhões voltados para financiar e apoiar a comercialização da produção agropecuária brasileira, enquanto que o valor referente ao Plano Safra da Agricultura Familiar[18] permanece quase que inalterado, o que confirma que as políticas agrícolas se mantêm como um sistema de privilégios posto à serviço do capital agromercantil (LOCATEL; LIMA, 2016).

Mesmo recebendo a menor parte dos recursos, esse grupo de pequenos produtores rurais possui inegável relevância, seja por sua produção de itens básicos da alimentação da população brasileira, assegurando o mercado interno, seja no desenvolvimento local e regional que a categoria promove.

Desse modo, políticas públicas eficientes voltadas ao referido segmento se tornam indispensáveis para superar toda e qualquer forma de exclusão no campo e também para assegurar o seu desenvolvimento. No entanto, é preciso considerar as particularidades inerentes ao pequeno produtor rural, de modo a abarca-los e fortalece-los (JUNQUEIRA; LIMA, 2008).

Para Junqueira (2008) o fortalecimento e a valorização desse segmento dependem de um conjunto de fatores, tanto políticos quanto econômicos e sociais que o Estado, por meio de diversos atores e instrumentos – como as políticas públicas – deve implementar. Nesse sentido o papel do Estado e dos atores políticos é fundamental para que políticas públicas eficientes abarquem o segmento da pequena produção rural brasileira, bem como a agricultura familiar.

De acordo com o SENAR (2015), os objetivos das políticas públicas exprimem a vontade daqueles que controlam o poder influenciado pela sociedade civil:

> As políticas públicas são as diretrizes de ação do poder público explicitada em documentos e que, normalmente, envolvem aplicações de recursos financeiros. Elas traduzem os interesses e as crenças do grupo político no poder, uma vez que os recursos públicos não são suficientes para o atendimento de todos os interesses da sociedade e de seus grupos organizados. Tendo que fazer opções para o gasto dos recursos públicos, os governantes formulam e implantam políticas públicas de acordo com o que acreditam ser a melhor alternativa para a sociedade (SENAR, 2015, p. 19).

[18] Conjunto de ações para o fortalecimento da agricultura familiar.

Inerente à reflexão das políticas públicas agrárias voltadas ao pequeno produtor rural é a representação política. No caso do Poder Legislativo, é necessário que siga os parâmetros constitucionais e democráticos. Conforme explicitado no capítulo anterior, espera-se que os representantes políticos direcionem suas ações e decisões governamentais de modo a atender as necessidades e a vontade popular. Como afirma Cruz (2015), para que uma representação política aconteça de fato, "(...) é necessária a ação, comumente traduzida em produção de políticas públicas" (CRUZ, 2015, p. 18).

Ao considerar que a literatura existente em relação à representação política do segmento rural afirma a existência de atores políticos com interesses pessoal nas demandas rurais (SOLTZ; GUSMÃO, 2017), além da mesma atuar de forma a contrapor-se a projetos de leis que têm como objetivo a preservação do meio ambiente, a reforma agrária e o combate ao trabalho análogo à escravidão no campo (CAMARGO, 2009), cabe o questionamento sobre quais as prioridades da Bancada Ruralista (ou Frente Parlamentar da Agropecuária) enquanto representante do segmento rural brasileiro. Vale reforçar que ao referir-se ao mundo rural, contempla-se tanto o grande quanto o pequeno produtor.

3. BANCADA RURALISTA E POLÍTICAS PÚBLICAS RURALISTAS

3.1 Articulação de interesses da Bancada Ruralista pós Constituinte

A Bancada Ruralista se configura num grupo exitoso de interesse e pressão, e pode-se classificar integrantes da Bancada aqueles parlamentares que mesmo não sendo proprietários rurais assumem a defesa de pleitos da bancada em entrevistas à imprensa, e, em especial, nas negociações com o governo federal, e não apenas em plenário e nas comissões (BONELLI, 2005). Mesmo assim, o número de parlamentares com propriedades rurais é bastante significativo.

Alceu de Castilho (2012), em seu livro Partido da Terra fez um mapeamento preciso dos donos de terra no Brasil: em síntese, considera-se que os políticos eleitos em 2008 e em 2010 são proprietários de 3,3 milhões de hectares, o que significa um valor aproximado de 2,16 bilhão de reais. Dentre o grupo pesquisado, 31 políticos apareceram com propriedades de mais de 10 mil hectares. Esses dados, segundo ele, são baseados em declarações formais feitas ao TSE (Tribunal Superior Eleitoral) nos respectivos anos. Os dados não contemplam aqueles que não declararam a extensão de suas propriedades, bem como, os valores questionáveis declarados por alguns políticos.

O autor considera a Bancada Ruralista como uma “instituição de interesses privados”, especificamente do agronegócio. Para ele não existe apenas uma bancada ruralista no Brasil, mas sim, um sistema político ruralista que controla parte do território nacional, formado por clãs familiares e financiado pelo agronegócio.

O ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), por exemplo, pode ser considerado defensor do modelo do agronegócio, crítico da visão dos integrantes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e da própria definição de campesinato. Castilho (2012) ainda destaca a proximidade do ex-presidente com Ronaldo Caiado, fundador da União Democrática Rural (base para formação da Bancada Ruralista) nos anos 80.

Nesse sentido, uma marca da Bancada Ruralista é ter parlamentares aliados ao governo, o que pode ser constatado nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1994 – 2002) e de Luiz Inácio da Silva (2003 – 2011), quando grande parte dos parlamentares que compunham a referida bancada pertencia a partidos da base de apoio do governo (CAMARGO, 2009).

Na legislatura do governo FHC (51°), a Bancada Ruralista desenvolveu uma estratégia para ocupar os possíveis espaços políticos mantendo-se, a anos, na presidência da Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara, e sendo voz ativa na indicação de vários ministros da Agricultura e da Reforma agrária. A ocupação de cargos estratégicos em partidos, comissões e ministérios é a chave do sucesso da bancada, e fonte de seu poder:

> (...) O controle das instâncias por onde tramitam os projetos e programas voltados ao campo, bem como as políticas públicas rurais, entre elas as de reforma agrária, aprovando aqueles “simpáticos” aos seus interesses e engavetando ou descartando aqueles que são “desnecessários” ao país se torna mecanismo vitorioso e de grande significado político para a bancada (BARCELOS, 2009, p. 18).

Ainda no governo FHC, a partir de 1995, foram retomadas várias políticas voltadas ao agronegócio, incluindo o financiamento com taxas de juros subsidiadas. Nesse período, visando atender reivindicações populares foram criadas algumas políticas voltadas a agricultura campesina, como é o caso do PRONAF (LOCATEL; LIMA, 2014). É importante destacar que, para os referidos autores essas medidas quando criadas tinham mais um intuito de redução de tensões sociais, do que propriamente uma forma de reduzir problemas sociais relacionados a agricultura e ao meio rural, como será visto adiante.

As políticas ruralistas inconclusas no governo FHC, tiveram continuidade no período Lula e foram asseguradas pela bancada de representação dos interesses dos proprietários de terra junto ao Congresso Nacional, e alargaram as possibilidades de ampliação do agronegócio no território brasileiro. Nos períodos governamentais de FHC (1994 – 2002), Lula da Silva (2003 – 2011) e Dilma Rousseff (2011 – 2016), as políticas têm favorecido o avanço do agronegócio e o fortalecimento da Bancada Ruralista (COSTA, 2012).

Ressalta-se que no governo FHC, houve uma atenção especial ao crédito fundiário e até mesmo ao fortalecimento da agricultura familiar, sendo este último como forma de enfrentamento a questão de reforma agrária.

A incorporação de interesses dos pequenos produtores e agricultores familiares por parte dos ruralistas em discussões do plenário, segundo Bonelli (2005), ocorreu de forma restrita, de modo a adequar-se à orientação política do governo. Para o autor,

> (...) Os objetivos fundamentais dos ruralistas, propalados a todo momento, são a desqualificação da importância e dos programas de reforma agrária, a

> recuperação da renda do setor, o recálculo e a renegociação das dívidas patronais (p. 27).

Em relação ao recálculo e a renegociação de dívidas patronais, é preciso considerar o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR)[19], implantado em 1965, que, ao privilegiar os produtores – sobretudo os grandes – se destacou na conjuntura de 1960/ 1970, pelo volume de recursos destinados ao crédito rural, e, como consequência do financiamento, as dívidas dos empréstimos foram inevitáveis. De encontro ao ocorrido, o governo criou e cria mecanismos para renegociação dessas dívidas, sendo que: "A bancada ruralista é particularmente atuante nos momentos de negociação do crédito rural e na repactuação e renegociação dessas dívidas (...)" (CAMARGO, 2009, p. 36).

Como pauta da Bancada Ruralista na legislatura[20] do ano de 1995, a primeira renegociação de dívida agrícola ocorreu por meio da Lei 9.138 de 29/11/95. Em 1999, por meio da sansão da Lei 9866/99 ocorreu a segunda renegociação. Costa (2012) afirma que as pautas de renegociações de dívidas agrícolas foram incorporadas pela Bancada Ruralista na legislatura de FHC e tiveram continuidade no governo Lula.

Uma das primeiras medidas adotadas pelo então presidente Lula foi enviar ao Congresso Nacional a Medida Provisória (MPV) nº 114 de 2003, referente às renegociações das dívidas de crédito rural contraídas somente pelos agricultores familiares, assentados, mini e pequenos agricultores rurais. Camargo (2009) afirma que após algumas discussões, acordos e pressões da Bancada Ruralista, o texto passou a contemplar os grandes produtores que estavam em situação de inadimplência:

---

[19] Foi determinante na transformação da base técnica dos estabelecimentos agrícolas, no aumento da produtividade do setor, na consolidação dos complexos agroindustriais e cadeias produtivas e na integração dos capitais agrários ao capital financeiro, no período correspondente à modernização agrícola brasileira (CAMARGO, 2009).

[20] "(...) No período de 1990 a 1994, sob a influência da União Democrática Ruralista (UDR), o grupo mostrou-se truculento e agressivo diante dos adversários. (...) Na legislatura de 1995-1998, os ruralistas optaram pela representação diversificada, ou seja, certos deputados se colocaram como porta-vozes e articuladores de setores produtivos específicos, como os ligados ao cacau, aos cítricos, à pecuária, entre outros. Na legislatura 1999/2002, a operacionalização voltou a ficar dependente do comportamento de algumas lideranças, como a do deputado Ronaldo Caiado, ou outras que se impuseram, como os deputados Abelardo Lupion (DEM/PR) e Luís Calos Heinze (PP/RS). (...)Na legislatura 2003-2006, os ruralistas mostraram uma operacionalidade mais profissionais e a bancada, desde o primeiro mandato do governo Lula, conseguiu estabilizar-se e colocou-se na mídia como o mais importante agrupamento parlamentar. Nesse contexto, 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 (...)" (INESC, 2007, p. 13).

> (...) A bancada ruralista apoiou e corroborou a necessidade de haver a renegociação para os pequenos produtores rurais, mas não sem antes reivindicar os mesmos benefícios para sua base eleitoral, os grandes produtores rurais (...) (CAMARGO, 2009, p. 74).

A MP n° 114/2003 foi uma das primeiras medidas no governo Lula que beneficiaria os pequenos produtores rurais bem como a agricultura familiar. Até então, medidas provisórias que se relacionavam a renegociação de dívidas só contemplavam os grandes produtores. Camargo (2009) afirma que:

> (...) Os próprios parlamentares, em seus discursos, enfatizam que essa é a primeira vez que um governo acena com uma renegociação das dívidas do crédito rural para essa parcela de agricultores. Apesar de serem poucos os inadimplentes em relação aos maiores devedores, os mini e pequenos produtores nunca foram contemplados com uma renegociação de suas dívidas agrícolas (...) (p. 73).

O acesso a renegociação de dívidas foi de encontro às reivindicações da categoria dos pequenos produtores. A referida medida provisória foi convertida na Lei n° 10.696, de 2 de julho de 2003, e dispôs sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, contudo, a mesma foi local de muitos acordos e propostas entre os poderes Legislativo e Executivo. Camargo (2009), conclui que sem o apoio dos ruralistas ela provavelmente não sairia[21].

Nas pautas referentes às questões fundiárias ou agrárias, a Bancada Ruralista se faz presente, operando forças em prol de seus interesses, mesmo quando supostamente a discussão não diga respeito aos grandes produtores rurais, como é o caso da MPV 114/03, já que a princípio a proposta do governo abrangia apenas renegociações de dívidas do crédito rural da agricultura familiar, do mini e dos pequenos agricultores (CAMARGO, 2009).

A discussão sobre a MP 114/03 contribui para a reflexão acerca da atuação da Bancada Ruralista no plenário, seja quanto a pressão exercida junto ao executivo, ou seja, em relação as articulações ocorridas, as quais, mais uma vez resultaram em prol dos interesses dos latifundiários, à medida que possibilitou a renegociação de suas dívidas junto ao crédito rural.

A Bancada Ruralista, por intensas pressões junto ao Poder Executivo, vem conseguindo sucessivas concessões e benefícios para o pagamento das dívidas

[21] "(...) foram apresentadas 55 emendas de 18 Deputados e 2 Senadores à Medida Provisória 114/03, sendo que 26 emendas são de autoria de Deputados e Senadores que compõem a bancada ruralista (...)." (CAMARGO, 2009, p. 74).

contraídas junto ao crédito rural, por meio de medidas, tais como: alongamento de prazos, redução ou dispensa de juros e linhas de crédito realizadas junto aos bancos oficiais (CAMARGO, 2009).

Ao analisar as práticas institucionais dos parlamentares que compõem a Bancada Ruralista, pode-se afirmar que a referida bancada mantém relações de poder no mundo rural brasileiro, sendo possível afirmar que a bancada é a expressão máxima de proteção e defesa das elites agrárias no Brasil.

3.2 PRONAF- crédito e as linhas de políticas públicas voltadas ao pequeno produtor rural brasileiro

A questão agrária retornou com força à agenda nacional brasileira após o período de redemocratização. Os presidentes FHC e Lula pautaram sua atuação de governo deslocando o eixo da Reforma Agrária para o desenvolvimento territorial rural. No governo de FHC por exemplo, a agricultura familiar passa a ser considerada estratégia de enfrentamento a questão agrária, ou seja, a reforma agrária constava nos planos de governo como desenvolvimento da agricultura familiar (RAMOS, 2015).

No período do governo Lula, especificamente no ano de 2004, aprovou-se o II Plano Nacional de Reforma Agrária[22], o qual, contemplou o crédito fundiário, o fortalecimento da agricultura familiar, além da proposta de garantia de acesso à terra.

Nesse contexto, um marco importante relacionado ao pequeno produtor rural brasileiro bem como a agricultura familiar, que ocorreu ainda no governo FHC, foi a instituição do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura)[23] no ano de 1995.

De acordo com Aquino e Schneider (2015), ressalta-se que até o início da década de (19)90 inexistia política pública a nível nacional voltada a atender o segmento rural familiar brasileiro. Pós redemocratização os movimentos populares de luta pela reforma agrária ganharam força, sendo o PRONAF fruto de reivindicação

[22] O I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) foi aprovado em 1985, no governo Sarney e tinha o objetivo de dar aplicação ao Estatuto da Terra, através da desapropriação de terras improdutivas, e também de viabilizar o acesso à terra por aqueles que nela trabalham, como os posseiros, meeiros e agricultores sem – terra. O II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) foi aprovado em 2004, com denominação a “Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural” (RAMOS, 2015).

[23] Foi instituído oficialmente através do Decreto Presidencial n.º 1.946, de 28 de junho de 1996 (AQUINO; SCHNEIDER, 2010).

popular e representante do reconhecimento e legitimação do Estado em relação as especificidades dos agricultores familiares (AQUINO; SCHNEIDER, 2015).

> O Pronaf aparece em cena, conforme essa perspectiva analítica, como um instrumento governamental capaz de aumentar as possibilidades de investimento dos agricultores familiares, para que eles possam concretizar seus projetos produtivos, gerar renda, e, com isso, melhorar suas condições de vida nas áreas rurais (...) (AQUINO; SCHNEIDER, p. 57).

Originalmente o referido programa dividiu-se em 4 eixos de atuação, os quais: 1) negociação e articulação de políticas públicas; 2) instalação e melhoria de infraestrutura e serviços nos municípios; 3) financiamento da produção da agricultura familiar (custeio e investimento); e 4) capacitação e profissionalização de agricultores familiares e técnicos. Na época o elevado custo e a escassez de crédito eram apontados como um dos maiores problemas dos produtores rurais, assim o governo elegeu o "financiamento da produção" – PRONAF-crédito – como o principal instrumento a ser utilizado para promover "um novo padrão de desenvolvimento sustentável" no campo (AQUINO; SCHNEIDER, 2010, p. 3).

É importante ressaltar que nos primeiros anos de implantação, o programa tinha sua atuação limitada às propriedades que obtinham níveis maiores de produtividade, ou seja, os produtores "periféricos", de renda monetária inferior não faziam parte do público preferencial. Aquino e Schneider (2015), após uma análise aprofundada do PRONAF-crédito, afirmam que, nos 18 primeiros anos de existência, o programa marcou-se por um viés concentrador no qual, os maiores beneficiários foram os agricultores mais capitalizados e capazes de oferecer garantias aos bancos.

> (...) entre os fatores arrolados com maior frequência para explicar o quadro de desigualdades sócio espaciais apresentado, destacam-se: os elevados obstáculos burocráticos impostos pelo sistema bancário aos agricultores familiares com níveis de renda inferiores; a maior organização dos agricultores mais capitalizados; as pressões de empresas agroindustriais às quais estes produtores estão vinculados; a concentração de agências bancárias e cooperativas de crédito nos estados da região sul (...) (AQUINO; SCHNEIDER, 2015, p. 66).

Para os autores, um caráter seletivo e excludente marcou a concepção e trajetória inicial do programa, criado para atender e estimular um "tipo ideal" de produtor no país. Os mesmos constatam que apenas após 4 anos de criação da política, ou seja, no ano de 2000, é que iniciou a liberação de recursos para financiar os agricultores que tinham rendimento de até R$1.500,00 reais. O que significa que

essa importante parcela de produtores a princípio não se enquadrava ao público que a política de crédito abarcava.

Atualmente o público-alvo do Pronaf se divide em grupos, nos quais se enquadram agricultores familiares, pescadores artesanais, extrativistas com práticas ecologicamente sustentáveis, aquicultores, maricultores, piscicultores, silvicultores, quilombolas e indígenas que pratiquem atividades produtivas agrícolas (SEAD, 2018).

Não se pode negar que ao longo dos anos o público alvo foi ampliado, principalmente durante as gestões dos governos de Lula e Dilma Rousseff (2003 a 2014), bem como, os critérios de distribuição do crédito rural foram reformulados, visando adequar-se à diversidade da agricultura familiar e ampliação de sua atuação:

> (...) mesmo considerando que a agricultura familiar ainda ocupa uma posição marginal na política agrícola nacional, nota-se que houve um esforço orçamentário crescente do governo brasileiro objetivando ampliar o alcance do financiamento público em prol desta categoria social específica do campo (AQUINO; SCHNEIDER, 2010, p. 7).

Ainda assim, os recursos não estão sendo distribuídos de forma equitativa entre as diferentes categorias de produtores familiares. Os critérios para concessão do crédito são os mesmos em todo o território nacional (basta ter a DAP – Declaração de Aptidão ao PRONAF), o que faz com que os produtores mais capitalizados sejam privilegiados pelos bancos, uma vez que, o sistema de exigibilidade seguido pelas instituições financeiras de crédito reforçam a concentração do mesmo nas atividades agropecuárias mais rentáveis/lucrativas. Na visão das instituições, esses produtores têm melhores resultados em suas propriedades e significam menores riscos de inadimplência para as instituições financeiras, bem como menor custo operacional (SARON *et al,* 2012).

Em paralelo as atuações (e contradições) do PRONAF, o segmento rural patronal brasileiro – agronegócio – tem elevado a cada ano o montante de seus recursos. Como afirma Saron (2012):

> A configuração da intervenção do Estado na agricultura brasileira revela a correlação de forças existente no campo brasileiro. De um lado os defensores e representantes do agronegócio, de outro os representantes da agricultura familiar (p.18).

A materialização dessa dualidade se dá por meio da atual existência de duas linhas de políticas públicas voltadas ao mundo rural brasileiro: uma executada pelo

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA – e outra executada pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA, no qual o Pronaf se vincula.

Para Locatel e Lima (2014), a primeira linha tem caráter estritamente setorial e objetiva a maximização da competitividade do agronegócio. Para que isso ocorra, os autores afirmam que:

> (...) a meta principal do setor primário, formado pela agricultura, pecuária, silvicultura e pesca, é a redução de custos de produção tornando-se necessária a incorporação crescente de tecnologia e uma especialização das unidades de produção, o que gera a redução dos postos de trabalho e uma demanda por mão de obra qualificada. A absorção do excedente de força de trabalho resultante desse processo fica a cargo de outros setores da economia ou de setores sociais (p. 10).

De acordo com o site do MAPA (2018), esse ministério é responsável "pela gestão das políticas públicas de estímulo à agropecuária, pelo fomento do agronegócio e pela regulação e normatização de serviços vinculados ao setor." O mesmo se organiza em secretarias responsáveis por diferentes setores do agronegócio nacional.

Para Silva (2014), o compromisso do MAPA com o agronegócio é mais explícito, enfatiza setores historicamente ordenados da produção da monocultura – como a indústria da cana-de-açúcar e do café, por exemplo – e também define seu objetivo mais evidente: o comércio exterior. Ele ressalta que isso não se trata de uma exclusividade, uma vez que boa parte da produção é consumida no país, mas sim, de uma vinculação com o mercado externo devido a sua importância para a balança comercial.

A segunda linha, ou seja, a existente no Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA – de acordo com Locatel e Lima (2014), ainda que mantenha o caráter setorial, tem como objetivo maximizar as oportunidades de desenvolvimento humano em todos os espaços rurais:

> (...) tem como meta a diversificação das economias locais, a começar pela agropecuária, tentando dinamizar o rural através da diversidade multissetorial e da salubridade dos alimentos produzidos e da preservação ambiental, que são elementos que se convertem em vantagens competitivas na atualidade (p.10).

O MDA foi instituído e regulamentado pelo Decreto nº 3.338/2000, posteriormente revogado pelo decreto nº 4.723/03, que manteve o nome do ministério e definiu suas competências. Recentemente em 2016 o MDA foi extinto por meio da

Medida Provisória nº 726/ 2016, e suas competências foram transferidas para o Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. No mesmo ano, por meio do Decreto nº 8.780/ 2016, houve a transferência das competências do MDA, que estavam com o MDS, para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário – Casa Civil da Presidência da República (SEAD, 2018).

De acordo com o site do MDA (2018), agora Secretaria Especial, ele busca promover a política de desenvolvimento do Brasil rural, a democratização do acesso à terra, a gestão territorial da estrutura fundiária, a inclusão produtiva, e a ampliação de renda da agricultura familiar como contribuição à soberania alimentar. Dentre seus princípios, se destacam a redução das desigualdades regionais, de renda, de gênero, de raça, de etnia e de geração nas áreas rurais, bem como, a valorização das diversidades do Brasil Rural.

Anualmente, o governo federal publica o Plano Agrícola e Pecuário (PAP), vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA. Este plano é o principal instrumento direcionador das políticas públicas destinadas ao setor agropecuário, contendo as linhas de crédito, de custeio e de financiamento, sendo direcionado aos produtores não familiares (GRISA; WESZ, 2012).

No tocante a agricultura familiar, que está sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA – também tem sido anualmente publicado o Plano da Agricultura Familiar, no qual são contemplados um conjunto de ações para o exclusivo fortalecimento dessa categoria, reunindo políticas públicas que abrangem os serviços de: assistência técnica e extensão rural, crédito, seguro da produção, garantia de preços, comercialização e a organização econômica das famílias residentes no campo (SEAD, 2018).

As verbas disponibilizadas para cada linha – MDA/SEAD e MAPA – têm divergências explícitas como demonstrado no quadro abaixo:

Recursos direcionados ao financiamento da agricultura empresarial e à agricultura familiar de 2001 a 2018

Ano	Plano Agrícola e Pecuário (PAP) – MAPA	Plano da Agricultura Familiar – MDA
2001/2	R$ 16,6 bilhões	R$ 4,20 bilhões
2003/4	R$ 27 bilhões	R$ 5,4 bilhões
2004/5	R$ 39,45 bilhões	R$ 6,13 bilhões
2005/6	R$ 44,35 bilhões	R$ 7,61 bilhões
2006/7	R$ 50 bilhões	R$ 10 bilhões
2007/8	R$ 70 bilhões	R$ 12 bilhões
2009/10	R$ 92,5 bilhões	R$ 15 bilhões

2010/11	R$ 100 bilhões	R$ 16 bilhões
2011/12	R$ 107,2 bilhões	R$ 16 bilhões
2012/13	R$ 115,25 bilhões	R$ 22,3 bilhões
2013/14	R$ 136 bilhões	R$ 21 bilhões
2014/15	R$ 156,1 bilhões	R$ 24,1 bilhões
2015/16	R$ 187,7 bilhões	R$ 28,9 bilhões
2016/17	R$ 183,8 bilhões	R$ 30 bilhões
2017/18	R$ 190,25 bilhões	R$ 31 bilhões

Fonte: MAPA e SEAD (2018)

Atualmente de acordo com o site do MAPA (2018), para o Plano Agrícola e Pecuário 2018/ 2019 foi anunciado R$ 194,3 bilhões para financiar e apoiar a comercialização da produção agropecuária brasileira. Desse montante, são destinados R$ 151,1 bilhões para o crédito de custeio. Já o Plano Safra da Agricultura Familiar para o mesmo período se manterá em torno dos R$ 30 bilhões. Esse último, dentro dos diversos eixos de atuação[24], apesar da obrigação institucional de atender os clientes pouco rentáveis, os agentes financeiros priorizam o atendimento aos produtores familiares que potencialmente podem favorecer maiores expectativas de retorno, o que acaba por imprimir um caráter seletivo, que prioriza os projetos com menor risco bancário e melhor desempenho econômico (AQUINO; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2018).

O quadro acima evidencia que o crédito destinado ao agronegócio é extremamente superior ao valor destinado ao fortalecimento da agricultura familiar. O montante de recursos financeiros destinados aos grandes produtores e subsidiados pelo Estado, opõem-se sobremaneira a carência de recursos voltados para atender os pequenos e médios produtores (CAMARGO, 2009).

O Pronaf é uma das principais políticas públicas do MDA/ Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), e, basicamente podem acessar o referido programa todos os agricultores familiares que obtenham a DAP (Declaração de Aptidão ao PRONAF) estabelecida pela própria Sead/ MDA. Contudo, como apresentado anteriormente, os produtores mais capitalizados se tornam os privilegiados na medida em que as instituições que administram o crédito entenderem que estes tem melhores resultados e menor risco de inadimplência.

[24] O atual Plano Safra da Agricultura Familiar (2017/2020) possui 10 eixos de atuação: Pronaf/Garantia-Safra/ PGPAF/ SEAF; Novo Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF); Regularização Fundiária; Regulamentação da Lei da Agricultura Familiar; Agricultura Orgânica e Agroecologia; Apoio à Modernização Produtiva; Comercialização; Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater); Agricultura Urbana e Periurbana; Ações Integradas no Semiárido (SEAD, 2018).

Já em relação as políticas públicas destinadas ao setor agropecuário vinculadas ao MAPA, o montante de recursos é extremamente superior, excedendo o triplo do valor destinado ao MDA nos primeiros anos analisados, de 2001 a 2007. A partir de 2007 constata-se que os valores são 5 vezes maior em relação ao do plano da agricultura familiar, dados que novamente evidenciam as divergências existentes nas políticas direcionadas ao mundo agrário, e explicitam o favorecimento do desenvolvimento das atividades relacionados ao agronegócio/ agricultura empresarial.

É importante pensar o papel estratégico que as políticas públicas assumem, levando em conta o modelo fomentado pelo Estado, que está atrelado as ações dos atores governamentais, responsáveis pela sua concepção e execução (AQUINO; SCHNEIDER, 2010). Nesse sentido, parte das contradições existentes das políticas públicas agrárias se referem justamente as ações dos atores governamentais. Como abordado, a Bancada Ruralista é a principal representante do mundo agrário brasileiro, e seus integrantes parlamentares se articulam para ocupar espaços no legislativo, com vistas a manter interesses particulares, sobretudo dos grandes produtores rurais.

A representação política brasileira é afirmada pela Constituinte Federal de 1988 e os parâmetros constitucionais e democráticos devem ser seguidos à risca nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, no entanto, especificamente em relação a pesquisa, espera-se que os representantes políticos do Poder Legislativo Federal direcionem suas ações e decisões governamentais para atender as necessidades e a vontade popular. Todavia, enquanto representante político do mundo rural brasileiro, a Frente Parlamentar da Agropecuária (Bancada Ruralista) possui notório interesse privado de seus integrantes políticos, que buscam afirmar ainda mais, a primazia dos grandes produtores. Por meio da referida Bancada, as elites agrárias transformaram o parlamento brasileiro num espaço político de defesa institucional dos interesses ruralistas.

Na história do mundo agrário brasileiro constata-se o favorecimento à elite agrária, e apesar das mudanças ocorridas no cenário político e econômico no decorrer dos séculos, ainda hoje, os privilégios da referida categoria se mantém, por outros mecanismos, dentre eles, os esforços dos parlamentares da bancada ruralista em favorecer no âmbito das políticas públicas, um segmento em detrimento de outro, ou seja, beneficiam os grandes proprietários e desconsideram os pequenos produtores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil é atravessado por questões rurais e é historicamente agrário. Os grandes produtores rurais foram por muito tempo a elite da sociedade brasileira que constantemente se reorganiza política e economicamente afim de manter seus privilégios. A formação da Bancada Ruralista advém da política dominante das oligarquias rurais que abarca a posse de terras, permeadas por relações de poder, ambas presentes no mundo rural brasileiro como forma de garantir sua hegemonia.

A maneira como os latifundiários têm seus interesses atendidos e se mantém no contexto dominante político pode ser atribuída ao apoio dos grupos parlamentares no Congresso Nacional os quais aspiram interesses privados.

No âmbito do Poder Legislativo Federal a capacidade de impor ou tomar decisões válidas está centrada num círculo restrito de pessoas, desta forma a Bancada Ruralista, um dos grupos mais antigos e organizados no Congresso Nacional, possui atualmente cerca de 201 congressistas, os quais atuam politicamente em representação e em defesa de interesses dos grandes produtores rurais/ latifundiários em detrimento do pequeno produtor rural.

A pequena produção rural brasileira, bem como a agricultura familiar, apesar de sua notável importância, sempre esteve à margem da dinâmica da economia agrária que privilegiou e ainda privilegia a exploração centrada nas grandes propriedades. Apesar do público alvo e das linhas de atuação das políticas públicas terem sido ampliadas no decorrer dos anos, ainda assim os recursos não estão sendo distribuídos de forma equitativa entre as diferentes categorias de produtores rurais.

Ao analisar os recursos destinados ao fortalecimento da agricultura familiar, por meio do MDA, e os subsídios destinados ao agronegócio empresarial, por meio do MAPA, é visível a valorização deste último, uma vez que o mesmo obtém recursos 5 vezes maior que o destinado à agricultura familiar. Fica evidente as divergências existentes nas políticas direcionadas ao mundo agrário e o explícito favorecimento no desenvolvimento de atividades relacionadas ao agronegócio/ agricultura empresarial.

Mesmo havendo políticas públicas agrícolas específicas voltadas a agricultura familiar, os privilégios são mantidos para os grandes e médios produtores rurais, prova disso se refere ao montante de recursos estatais destinados para financiar a agricultura brasileira.

É válido destacar que mesmo recebendo a menor parte desses recursos, cerca de 70% da produção dos itens básicos da alimentação da população brasileira provém dos pequenos produtores rurais, os quais asseguram o abastecimento do mercado interno. Diante dessa realidade, no tocante ao direcionamento das políticas agrícolas no Brasil, o poder exercido pelos ruralistas no Congresso Nacional, bem como, seus interesses privados devem ser analisados. Se a bancada tem influência nas políticas públicas para o setor rural brasileiro e se esta última prioriza setores específicos do mundo rural, consequentemente há interesses particulares que favorecem os grandes latifundiários.

Ao analisar criticamente o protagonismo da Bancada Ruralista no Congresso Nacional, e a associação entre a representação política que a referida bancada assume, destaca-se a necessidade de repensar suas propostas, uma vez que a contribuição da mesma têm notório retrocesso ao que se espera do Poder Legislativo Federal. A mesma influencia tanto na tomada de decisões em âmbito político, como também na formulação de políticas públicas agrícolas, sendo essa última imprescindível ao fortalecimento do setor da pequena produção rural e familiar.

Os grandes produtores/ latifundiários têm na Bancada Ruralista um forte representante de seus interesses junto ao Congresso Nacional, o que evidencia que as contradições existentes no mundo rural brasileiro estão longe de serem sanadas. Muito pelo contrário, as práticas institucionais dos parlamentares ruralistas expressam e garantem a defesa e proteção das elites agrárias, afirmando sua força e o poder patronal do campo.

REFERÊNCIAS

AQUINO, Joacir Rufino de; SCHNEIDER, Sergio. **(Des) caminhos da política de crédito do Pronaf na luta contra a pobreza e a desigualdades social no Brasil rural.** Natal: I Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade, nov. 2010.

_____. **O Pronaf e o desenvolvimento rural brasileiro:** avanços, contradições e desafios para o futuro. In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Políticas Públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: UFRGS, 2015.

AQUINO, Joacir Rufino de; GAZOLLA, Marcio; SCHNEIDER, Sergio. Dualismo no Campo e Desigualdades Internas na Agricultura Familiar Brasileira. **Rev. De Economia e Sociologia Rural**. vol.56 n. 1. Brasília: 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032018000100123>. Acesso em: 10 set. 2018.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de; LEITE, Glauco Salomão. Poder Legislativo e dinâmica constitucional: Um estudo à luz do princípio federativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília (DF), v. 52, n. 207, p. 289-303, jul./set. 2015.

BANCO central do Brasil. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf.** Disponível em: < https://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/PRONAF.asp>. Acesso em: 26 ago. 2018.

BARCELOS, Eduardo Álvares da Silva; BERRIEL, Maycon Cardoso. **Práticas institucionais e grupos de interesses:** a geograficidade da bancada ruralista e as estratégias hegemônicas no parlamento Brasileiro. São Paulo, 2009, p. 1-32.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONELLI, Moema. **Proposições Legislativas sobre Desenvolvimento Rural**. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005.

BRASIL. **Ato Institucional n° 5**. Brasília, 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm>. Acesso em: 28 jun. 2018.

_____. Câmara dos deputados. **A História da Câmara dos Deputados**. 2009. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/acamara/conheca/historia/historia/a1republica.htm>Acesso em: 22 jun. 2018.

_____. Câmara dos deputados. **Conheça o processo legislativo.** Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/acamara/conheca/processolegislativo >. Acesso em: 26 fev. 2018.

_____. Câmara dos deputados. **Frentes e grupos parlamentares**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/deputados/frentes-e-grupos-parlamentares>. Acesso em: 24 abr. 2018.

_____. Congresso Nacional. **Atribuições do Congresso Nacional**. Disponível em: <http://www.congressonacional.leg.br/institucional/atribuicoes>. Acesso em: 18 de fev. de 2018.

_____. Congresso Nacional. **Resolução do Congresso Nacional n° 1**, de 1970. Regimento Comum, Brasília, ago. 1970.

_____. **Constituição de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.

_____. Constituição Política do Império. **Constituição Política do Império do Brasil.** 1824.

_____. **Estatuto da Frente Parlamentar da Agropecuária**. Brasília, mar. 2015.

_____. **Lei Federal 11.326** de 24 de julho de 2006. Brasília. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20042006/2006/Lei/L11326.htm. Acesso em: 06 set. 2018.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Agrícola e Pecuário 2015-2016 /** Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Política Agrícola. Brasília: Mapa/SPA, 2015.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Agrícola e Pecuário 2017-2018** / Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Política Agrícola. – Brasília: Mapa/SPA, 2017. 46 p.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**. Plano Agrícola e Pecuário 2018/ 2019**. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/sustentabilidade/plano-agricola-e-pecuario/>. Acesso em: 10 ago. 2018.

_____. Presidência da República Casa Civil. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm>. Acesso em: 26 ago. 2018.

_____. República Federativa do Brasil. Diário da Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa n° 67.** Brasília: DF, 2005.

_____. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. **Estrutura Regimental do Ministério de Desenvolvimento Agrário**. Disponível em: < http://www.mda.gov.br/sitemda/compet%C3%AAncias>. Acesso em: 05 ago. 2018.

_____. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. **Plano Safra da Agricultura Familiar 2017/2020**. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/plano-safra-da-agricultura-familiar-20172020> Acesso em: 10 ago. 2018.

CAMARGO, Orson José Roberto de. **Elite política brasileira e a renegociação das dívidas do crédito rural**: o caso da bancada ruralista. 2009. 148 f. Dissertação de mestrado, Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2009.

CARVALHO, Eder Aparecido de; GILENO, Carlos Henrique. **Reflexões sobre o Poder Moderador nas instituições políticas brasileiras: o pretérito e o presente.** PPG: São Paulo. 2018.

CASTILHO, Alceu Luis. **FHC, o Fazendeiro – Durante o governo, embates com MST e apoio ao agronegócio.** De olho nos ruralistas: jul. 2018. Disponível em: <https://deolhonosruralistas.com.br/2018/05/22/fhc-o-fazendeiro-durante-o-governo-embates-com-mst-e-apoio-ao-agronegocio/>. Acesso em: 05 ago. 2018.

CEBDS, Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável. **Financiamento para pequenos e médios produtores rurais.** Rio de janeiro, 2014.

CESÁRIO, Pablo Silva. Redes de influência no Congresso Nacional: como se articulam os principais grupos de interesse. **Rev. Sociologia e Política**, vol.24, n.59, p.109-127, set. 2016.

CINNANTI, Cristina Jacobson Jácomo. A (des)confiança do cidadão no Poder Legislativo e a qualidade da democracia no Brasil. **Rev. E-legis,** Brasília, n. 6, p. 84-95, 2011.

CORADINI, Odaci Luiz. Frentes parlamentares, representação de interesse e alinhamentos políticos. **Rev. Sociologia Política,** Curitiba, v. 18, n. 36, p. 241-256, jun. 2010.

COSTA, Sandra Helena Gonçalves. **A Questão Agrária no Brasil e a Bancada Ruralista no Congresso Nacional.** 2012. 324 f. dissertação de pós-graduação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

DIAP. **Departamento intersindical de assessoria parlamentar**. Disponível em: <http://www.diap.org.br/index.php/noticias/noticias/24549-levantamento-preliminar-do-diap-indica-aumento-da-bancada-ruralista>. Acesso em: 24 abr. 2018.

ESQUERO, Vanilde Ferreira de Souza; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira. **Análise Sobre o Acesso aos Programas de Políticas Públicas da Agricultura Familiar nos Municípios do Circuito das Frutas**. São Paulo: RESR, 2015.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 1995.

GALINDO, Ernesto; RESENDE, Guilherme; CASTRO, César de; et al. **Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF**): uma avaliação de seus impactos regionais. Brasília: Ipea, 2015.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio (orgs). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.