



# AGRICULTURA E FINANCIAMENTO PÚBLICO: APONTAMENTOS PARA UM DEBATE NECESSÁRIO

---

Eliziário Noé Boeira Toledo\*

## Resumo

O artigo analisa o papel desempenhado pelo Estado no financiamento da agropecuária e do meio rural por meio da alocação de recursos financeiros oriundos do orçamento da União, sugerindo o contínuo abandono dessa função e que, segundo alguns autores, essa opção vem sendo caracterizada como a saída “à francesa” do Estado, expressão do novo padrão de desenvolvimento agrário e agrícola, ao secundarizar as suas funções no segmento agropecuário. Aborda, ainda, o papel desempenhado pelos mediadores políticos da agricultura no tocante aos processos de elaboração e negociação na alocação dos recursos do orçamento da União, a fim de atender às necessidades de financiamento das políticas públicas. Foi possível inferir, pela literatura utilizada, o contínuo abandono do Estado em financiar o segmento agropecuário.

**Palavras-chave:** Orçamento federal. Financiamento. Crédito rural. Estado.

---

\* Doutor em Desenvolvimento Sustentável pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS-Unb). Mestre em Desenvolvimento Rural pelo Programa de Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR- UFRGS). Mestrando em Ciência e Tecnologia Ambiental (Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS, Campus Erechim (RS)). E-mail: enbtoledo@gmail.com.

## Introdução

No Brasil a trajetória da modernização da agricultura foi efetivada por meio de um longo e histórico processo articulado e desempenhado entre vários atores (Estado, sistema financeiro, instituições de pesquisa, indústria de insumos e máquinas, agentes de assistência técnica e extensão rural e agricultores), os quais percorreram distintos movimentos e tempos, bem como direções, velocidades e distinções regionais diferenciadas, mas que ainda não foram completamente compreendidos em termos analíticos. Não obstante, há inúmeros os esforços e tentativas de estudiosos do desenvolvimento rural não somente para buscar interpretar a extensão e os efeitos desse fenômeno no meio rural brasileiro mas também para demonstrar as transformações na ordem social e econômica no interior dos estabelecimentos rurais e, da mesma forma, na sociedade.

Além disso, devemos considerar a contínua irrigação financeira em períodos recentes e realizada por grandes grupos econômicos (*holdings, tradings*), os quais estão promovendo expressivas mutações estruturais na condução das atividades agropecuárias e no cenário do “agro” brasileiro – inclusive, no tocante às funções do Estado. Esse processo influencia de forma expressiva a retirada equivocada de mecanismos regulatórios. Essa opção está desmontando a já deficitária e combalida estrutura de políticas públicas de apoio para a agropecuária e, em consequência, encurralando e excluindo da produção os “agricultores familiares”, e do mesmo modo, os médios produtores, que diante da proporção e desigualdade das forças políticas e socioeconômicas envolvidas, não possuem condições produtivas e organizativas capazes de competir apenas por meio da seletividade do mercado.

Pode-se afirmar que é um movimento completamente distinto de épocas anteriores. Assim, Buainain *et al.* (2013) e de Buainain *et al.* (2014) sugerem a emergência de um novo padrão de desenvolvimento agrário e agrícola traduzido entre outras características pela mercantilização e financeirização das atividades agropecuárias (BALESTRO; LOURENÇO, 2014). O fato pode ser interpretado como uma das extensões dos ciclos econômicos de acumulação (CSA), (ARRIGHI, 2013) que se amplia de forma notável, mas ainda é pouco explorada pelos estudos do desenvolvimento rural. O capitalismo como regime social histórico, estudado por Arrighi, enfatiza os ciclos temporais e sistêmicos de acumulação do capital e penetra, inclusive, nas atividades agropecuárias. O processo ocorre por meio do deslocamento dos investimentos físicos na produção de mercadorias para a especulação financeira, ao transformar a mercadoria-dinheiro (M-D) em dinheiro-dinheiro (D-D).

A noção de “desenvolvimento agrícola” adotada neste artigo é utilizada para descrever as condições de produção agropecuária a partir,

especialmente, das suas características estritamente materiais e produtivas em um dado período. Já a expressão “desenvolvimento agrário”, a seu turno, é caracterizada pelas interpretações concebidas acerca do mundo rural em suas relações com a sociedade maior em todas as suas dimensões. Inclui, do mesmo modo, as clivagens socioculturais e aquelas de natureza política e institucional, o que sugere, portanto, ser indispensável a compreensão e o entendimento de ambos para compreender as dimensões básicas e necessárias para a elaboração de políticas públicas de desenvolvimento rural (NAVARRO, 2001), as quais estão sujeitas ao processo de contínuas transformações, reflexos das transformações na agropecuária e no meio rural.

Este artigo objetiva refletir a respeito do processo continuado de abandono do Estado em apoiar com recursos financeiros do orçamento federal o financiamento das necessidades estruturais da agropecuária. A omissão crescente do Estado é interpretada por Buainain *et al.* (2013) e Buainain *et al.* (2014) como mais uma das expressões do novo padrão de desenvolvimento agrário e agrícola. Além disso, visa a conjecturar sobre o papel desempenhado pelos mediadores políticos da agricultura (sindicalistas, organizações não governamentais, parlamentares etc.) por meio de ações pontuais ou de estratégicas utilizadas na disputa e alocação de recursos do orçamento da União para as necessidades da agropecuária.

O texto está organizado em duas seções, além dessa brevíssima introdução. A primeira trata de problematizar o papel e funções do Estado no financiamento da agropecuária brasileira; já a segunda versa sobre as ações e estratégias utilizadas pelos mediadores políticos representantes da agricultura na disputa, elaboração e execução do orçamento público federal. Na última seção, arremata com algumas considerações finais.

### **A saída “à francesa” do Estado no apoio à agropecuária**

Entre as condições que levaram a implementar e a viabilizar a “modernização da agricultura”, uma delas teve influência decisiva: o apoio substancial do Estado por meio da disponibilização expressiva de recursos e fundos públicos. Contudo, essa opção não foi benesse pura e simples, já que cerca de 40 a 50% da renda agrícola anual dos agricultores no período de 1970/92 foi transferida para viabilizar o processo de industrialização (LOPES, 1993). E essa redução de renda foi mais aguda para os agricultores pobres. Esse fator influenciou, inclusive, no desenraizamento sistemático aos centros urbanos. A institucionalização dessas iniciativas foi possível graças à criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) com a Lei nº 4.829/65 (BRASIL, 1965), como parte dos esforços estatais para que a agropecuária cumprisse as funções históricas no desenvolvimento do setor industrial brasileiro, produzindo alimentos, matéria-prima com custos baixos e liberando mão de obra.

Os aportes financeiros para o SNCR e dos fundos públicos foram canalizados para consolidar um robusto sistema de crédito rural, pesquisa agropecuária, oferta de assistência técnica e extensão rural, políticas de armazenagem e comercialização e a implantação de seguro agrícola. Em termos percentuais o orçamento da União chegou a disponibilizar quase 12% em 1987. Nesse ano ocorreram grandes aquisições de produtos realizadas pela política de preços mínimos e para as “funções rurais” que compreende a função agricultura (gastos com as atividades produtivas para além daquelas relativas ao financiamento, pois inclui os gastos em serviços de apoio e infraestrutura), e a organização agrária (caracterizada pelos gastos com o programa de redistribuição de terras, investimentos em assentamentos rurais e de outras iniciativas nessa área) (GASQUES; BASTOS 2009; AUDITORIA CIDADÃ, 2017). Entretanto, desde a década de 1990, o governo reduziu o orçamento destinado às funções rurais de 2% para 1%, conforme demonstra a Tabela 1.

Tabela 1 – Gasto público total do orçamento da União destinado às “funções” rurais. (1990-2016)

| Ano | 90   | 92   | 94   | 96   | 98   | 00   | 02   | 04   | 06   | 08   | 10   | 12   | 14   | 16   |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| %   | 1,94 | 2,51 | 2,22 | 2,18 | 1,34 | 1,96 | 1,57 | 1,89 | 1,75 | 1,67 | 1,23 | 0,88 | 0,75 | 0,99 |

Fonte: Adaptada de Gasques e Bastos (2009) e de Auditoria Cidadã (2017).

Além disso, é importante mencionar que a esse volume de recursos agregaram-se outras fontes para cobrir gastos com outros programas, como estratégia complementar de apoio aos agricultores – assunto que será detalhado mais adiante. O Estado, desde a década de 1990, em razão da contínua crise econômica e fiscal, vem reduzindo o percentual do orçamento federal para as “funções rurais”. O volume de recursos disponibilizados para a agricultura está sendo administrado por um sistema rotativo de crédito rural, sustentado por meio de recursos privados utilizados para suprir as necessidades de financiamento de custeio e dos investimentos agropecuários. Essa opção não chega ser a principal fragilidade e distorção, visto que a questão central para o debate é que esse processo escamoteia a real função do Estado, que deveria apoiar, financiar substancialmente com políticas estruturantes (infraestrutura, educação, saúde, apoio a políticas de garantia de renda, comercialização, seguro agrícola, assistência técnica etc.) por meio do financiamento público visando a criar as condições basilares para viabilizar o desenvolvimento rural.

O comportamento dos gastos públicos do Estado com as “funções rurais”, no entanto, não foi ampliado nem mesmo com a disputa política e despropositada por recursos para o crédito rural entre o “agronegócio” e o segmento “familiar” – categoria socioeconômica que emergiu no cenário do desenvolvimento rural brasileiro a partir de meados da década de 1990

(ABRAMOVAY, 1992; VEIGA, 1991). Isso ocorreu com a criação do Programa de Valorização de Pequena Produção Rural (Provap), em 1995, o qual foi transformado no ano seguinte em Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). E, apesar do contínuo aumento do volume de recursos para o programa, saiu de R\$ 100 milhões para cerca de R\$ 30 bilhões em 2017. A omissão da tarefa em alocar recursos do orçamento federal foi utilizada por Buainain *et al.* (2013) para cunhar a expressão da saída “à francesa” e caracterizar a fuga do Estado por meio da redução sistemática na participação dos gastos públicos para as “funções rurais”, (agricultura” e organização agrária), ainda que em termos absolutos tenha ocorrido um aumento no volume de recursos, de acordo com a análise realizada por Gasques e Bastos (2014).

No Brasil, entretanto, o debate sobre o papel da agropecuária para o desenvolvimento do país é um assunto eivado de controvérsias. Para se ter uma brevíssima ideia, em termos institucionais há três ministérios para tratar dos assuntos rurais. Os recursos do orçamento federal são repartidos entre vários órgãos federais para administrar as “funções rurais”, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o Ministério do Meio Ambiente (MMA), e o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), e a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) criada para substituir o defenestrado Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Contudo, apesar de todo esse aparato, não se pode afirmar que o país tenha uma política agrícola consistente. O percentual de recursos orçamentários desses órgãos não ultrapassa o pífio 1%.

Além disso, a polêmica principal é alimentada pelos mediadores políticos, sindicais e organizações não governamentais são as contínuas disputas políticas e ideológicas em torno das denominações: “agricultura familiar” e “agronegócio”, como se a sobrevivência de um segmento dependesse radicalmente da destruição do outro. Configura-se, desse modo, a perspectiva axiológica da mediação ao reportar o componente valorativo (bom ou mau) de acordo com Todorov (1996), que muitas vezes induz os mediadores a se manifestarem como superiores ao grupo mediado ou, ainda, para indicar um possível grupo adversário como estratégia de justificação. Por outro lado, a mediação implica o reconhecimento dos significados coletivamente produzidos e intercomunicados (NEVES, 2008). Outro enfoque a analisar é o crescente declínio e a perda de poder de mobilização dessas instituições (NAIM, 2013), os quais acentuam o quadro de crise das velhas estratégias que não funcionam mais para a realidade presente.

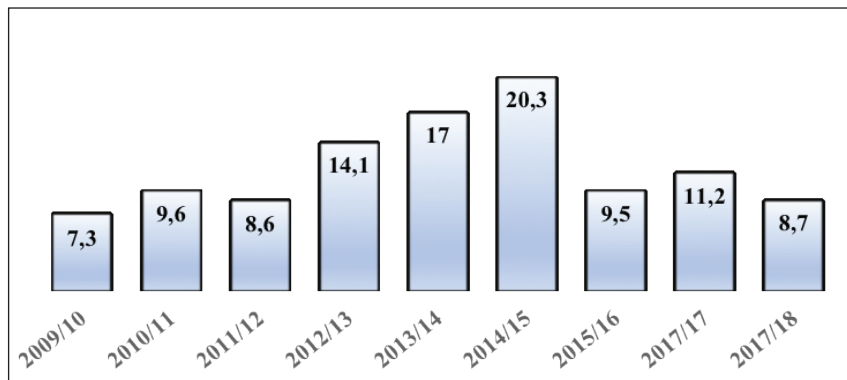
Mas, independentemente da fragmentação estatal ou da visão dicotômica dos diferentes mediadores políticos, é um fato que os instrumentos de “política agrícola” disponibilizados pelo Estado funcionam por meio de “planos” anuais de curto prazo, frágeis e insuficientes.

A estratégia fundamental é o aporte de recursos para o crédito rural como carro-chefe por meio de recursos do sistema financeiro, que dificilmente irá apoiar iniciativas para ampliar investimentos em infraestrutura em médio e longo prazos. Por outro lado, a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) preconiza que os países deveriam destinar em orçamento público, o correspondente ao PIB agrícola, o qual, no caso brasileiro, seria em torno de 5,52%, segundo dado do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA, 2018). Do mesmo modo, quando se analisam os recursos orçamentários alocados pelos Estados e municípios, o montante é insignificante quando comparado com a participação do segmento na economia. Entre 1990 e 2000, a União reduziu em cerca de R\$ 100 bilhões os gastos públicos com as “funções rurais” (agricultura e organização agrária), de acordo com Gasques e Bastos (2014).

O financiamento do crédito rural por meio do SNCR no Brasil é marcado por modalidades aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional (CNM) e normatizadas pelo Banco Central do Brasil, e sustenta os Planos de Safra (agricultura familiar) e os Planos Agrícolas e Pecuários (agricultura patronal/agronegócio), anunciados anualmente pelo Poder Executivo. Essa polarização e disputa dos recursos públicos justificou estruturas diferenciadas (MAPA versus ex-MDA, e atualmente SEAD). Em termos de recursos disponibilizados, este modelo é cada vez mais sustentado com os recursos do sistema financeiro, por meio do crédito rotativo (custeio e investimentos) cujos projetos transferem os recursos dos agentes financeiros aos fornecedores de insumos, máquinas, às companhias de comercialização e processamento, com taxas de juros de mercado (DELGADO, 2001) para as linhas de crédito fora do âmbito dos recursos equalizados pelo Tesouro Nacional.

A Figura 1 mostra os dispêndios alocados pelo Tesouro Nacional e destinados para o pagamento de equalização de juros, mecanismo utilizado desde 1991, opção que transformou o Estado em gestor (GASQUES; BASTOS, 2014) dos custos de juros e *spread*. O *spread* é a diferença, em pontos percentuais entre a taxa de juros pactuada nos empréstimos e financiamentos – taxa de aplicação – e a taxa de captação – Taxa Selic. É a taxa cobrada pela instituição de financeira para suportar os custos que a instituição financeira emprega para cobrir despesas administrativas, impostos e para a provisão de fundos para o caso de inadimplência, entre outras (BACEN, 2016) serviços bancários dos agentes financeiros. Na safra 2014/2015 foram alocados R\$ 20,3 bilhões para as necessidades de equalização da agricultura familiar e patronal, entretanto, com a crise política e fiscal do Estado, a previsão para a safra 2017/2018, a previsão foi reduzida para R\$ 8,7 bilhões.

Figura 1 – Dispendio do Tesouro Nacional para o pagamento de equalização de *spreads* e taxas (2009/2018\*)



(\*) Previsão.

Fonte: Adaptada de STN (2017).

Nota-se que o desenho das “políticas públicas”, na verdade, representa programas ou planos pontuais, cujos objetivos são operacionalizados em curto prazo. Por outro lado, os agricultores em melhores condições produtivas têm mais condições de transformar os recursos em potencialidades, ampliando o processo de diferenciação social. Assim, a ausência de visão estratégica para o meio rural anula as reais possibilidades de criar efetivamente as condições básicas mínimas para a promoção do desenvolvimento rural, atribuindo novos papéis e funções ao meio rural e, por extensão, aos agricultores. A ausência de clareza por parte do Estado em atuar como indutor do desenvolvimento potencializa, amplia e mantém as desigualdades regionais, na medida em os investimentos em áreas com baixo índice de desenvolvimento humano, a alocação de recursos em investimentos públicos ou privados ocorrem de forma intempestiva, residual ou compensatória e, sobretudo, sem capacidade de promover transformações estruturais e econômicas.

Basicamente, a opção mais comum é deslocar esforços para as regiões mais amigáveis e propícias ao crescimento econômico, cujas infraestruturas produtiva e social (rodovias, educação, saúde) já estão consolidadas (TOLEDO, 2017). Mesmo quando se opta em investir em áreas deprimidas economicamente, as opções políticas induzem “escolhas”, isto é, quase sempre, seguem a mesma rota do fazer “mais do mesmo” e que emperram ou bloqueiam o surgimento de novas possibilidades criativas e inteligentes de inserção social. O curso de algumas políticas governamentais tem sido não apenas equivocado em referência às interpretações sobre a extensão e a problemática do desenvolvimento agrário brasileiro mas também extremamente insuficiente e mistificador a respeito das necessidades sociais, econômicas e produtivas da maior parte das populações rurais. Dessa forma, o interior do país corre o risco de se tornar um “grande deserto



demográfico” (NAVARRO; PEDROSO, 2014), diante da impossibilidade de transformar as opções do rural em um factível projeto de vida. Essa perspectiva é igualmente compartilhada por Buainain e Garcia (2013, p. 39) ao destacarem que:

A aceitação da impotência do Estado e da política pública não faz parte das tradições e da experiência brasileira, fortemente marcada pelo populismo, pela promessa não cumprida que se renova periodicamente independente dos resultados alcançados. Ou da corrente política-ideológica que o governe.

Nesse sentido, torna-se emblemática a preocupação de Navarro (2016), ao considerar que a convergência das mudanças ocorridas no meio rural em décadas recentes resulta no aprofundamento da heterogeneidade estrutural, alarga o fosso das desigualdades regionais a amplia as assimetrias sociais, na medida em que a agropecuária talvez seja o ambiente social e econômico onde mais nitidamente estão em curso evidentes processos de “darwinismo social (NAVARRO, 2016). Isso ocorre e se acentua quando o Estado opta, de forma deliberada, em não intervir em favor dos mais fracos ou o faz de forma pontual, dando vazão à “lei do mais forte”. Esse conceito é replicado aqui no sentido da exacerbação da competição intercapitalista, em que somente os aptos e com recursos disponíveis sobrevivem. Contudo, o destino da agricultura deveria ser primordialmente um assunto de Estado e não apenas de mercado.

Nos Estados Unidos e mesmo na Europa as condições estruturais e a renda dos agricultores é fonte de amplos debates políticos e acalorada preocupação do Estado. Entre os anos de 1995 a 2017, foram disponibilizados U\$ 353,5 bilhões em apoio aos produtores norte-americanos (*Producer Support Estimate – PSE*) por meio do pagamento dos vários programas da *Farm Bill* de acordo com os dados do Environmental Working Group (EWG, 2017). O PSE indica o total do montante de apoio, relacionado como o total das receitas auferidas pelos produtores ( $\% \text{ PSE} = (\text{apoio}) / [(\text{receita bruta} + \text{apoio})]$ ). O PSE contempla, ainda, o valor monetário auferido pelas despesas das transferências brutas realizadas pelos consumidores e dos contribuintes aos agricultores em nível de unidade produtiva, e decorrente de medidas políticas que apoiam o agricultor, independentemente de sua natureza, objetivos ou impactos sobre a renda ou produção da unidade produtiva (OECD, 2017b).

O principal objetivo da *Farm Bill* norte-americana, além de obviamente garantir a produção agropecuária é igualmente assegurar retorno econômico das atividades agropecuárias aos 2.204.792 agricultores, dos quais 838.391 (38,0%) recebem pagamentos de subsídios diretos de acordo com suas atividades enquadradas nos distintos programas (EWG,



2017). No caso brasileiro, os subsídios são restritos às subvenções no preço de alguns produtos agrícolas e taxas de juros e serviços dos agentes financeiros. Basicamente, os riscos das atividades agropecuárias são riscos privados, em que o sucesso ou fracasso dizem respeito às condições e à capacidade de resiliência dos agricultores em suportar crises e prosperar.

A Tabela 2 mostra, nos países selecionados, a média das estimativas de apoio aos produtores (PSE). Os Estados Unidos, a média de percentual passou de 9,1% no período de 2006-2015 e de 9,4% no ano de 2015. Na União Europeia a média foi de 21,3% e em 2015 de 18,9%; no Canadá, 14,3% e 9,4%; na China, 14,1% e 21,3%; na Austrália, 3,0 e 1,3% respectivamente; na Rússia 17,5% (2006-2015); no Chile, a média foi de 3,3% nos dois períodos.

Tabela 2 – Brasil e países concorrentes: Estimativa de Suporte ao Produtor (PSE)

|                | Média 2006-2015 | Média 2011-2015 | Média 2013-2015 | 2015 |
|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|------|
| Brasil         | 4,8             | 3,7             | 3,1             | 2,6  |
| Estados Unidos | 9,1             | 8,6             | 8,8             | 9,4  |
| União Europeia | 21,3            | 18,9            | 19,0            | 18,9 |
| Canadá         | 14,3            | 11,6            | 9,7             | 9,4  |
| China          | 14,1            | 17,7            | 20,1            | 21,3 |
| Austrália      | 3,0             | 2,0             | 1,6             | 1,3  |
| Rússia         | 17,5            | 14,7            | 14,6            | Nd   |
| Chile          | 3,3             | 3,0             | 3,2             | 3,3  |

Fonte: Adaptada de OECD (2017a) e de Santos e Freitas (2017).

O caso australiano e brasileiro confirma a tendência de queda no apoio aos produtores (de 3,0 para 1,3% e de 4,8% para 2,6%, respectivamente, no período estudado). Em termos gerais nosso país está na contramão para oferecer apoio consistente aos agricultores, influenciado pela crise fiscal do Estado ou pela crença de que o segmento agropecuário é competitivo e competente. Essa é a percepção defendida por Santos e Freitas (2017), ao enfatizarem a redução da dependência do crédito subsidiado. Mesmo assim, o crescimento da agropecuária e da agroindústria têm sido contínuo. Embora admitam que a disponibilização de recursos seja decrescente nos últimos anos, não indicam a necessidade de ampliar o PSE. É recorrente na literatura que incentivos à agricultura, quando acompanhados com a elevação da renda agrícola, podem levar a economia a um processo de desenvolvimento virtuoso, uma vez que impacta positivamente do mesmo modo em setores não agrícolas (TAYLOR, 1994).

Na estratégia brasileira, traduzida como PSE, estão os dispêndios com os recursos equalizados pelo SNCR e do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) nas modalidades de custeio e de

investimento; Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro); Prêmio Equalizador Pago ao Produtor (Pepro); Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR); subsídios específicos à cana-de-açúcar no Nordeste; subsídio aos juros de programas de estocagem de etanol; recursos para a aquisição de insumos da agricultura familiar; subsídios aos juros do crédito de investimento em diversos programas, tais como: o Programa Nacional de Crédito Fundiário, a Concessão de Crédito-Instalação aos Assentados da Reforma Agrária, o Pronaf A, o Apoio a Projetos Municipais de Infraestrutura e Serviços em Agricultura Familiar. Além disso, os gastos com a Securitização da Dívida Rural, o Programa Especial de Saneamento de Ativos (Pesa), o reescalonamento de dívidas rurais do Procer, Pronaf e Programa de Geração de Renda (Proger) Rural, além da alocação orçamentária para os serviços destinados à assistência técnica e extensão rural e, ainda, a cobertura do Programa de Garantia de Safra (OECD, 2017c).

Por outro lado, a agricultura é uma atividade de alto risco e o principal deles é o climático que começa desde a implantação dos empreendimentos. Além disso, há os riscos de pragas e doenças, prejuízos por fragilidade ou ausência de infraestrutura e por perdas econômicas decorrentes de dificuldade na comercialização dos produtos quando não existe política agrícola para a sustentação de preços. Esses fatores isolados ou articulados podem comprometer a estabilidade financeira da maioria dos estabelecimentos rurais que já operam com reduzida margem de manobra para enfrentar choques e crises. Isso pode ser medido no caso brasileiro pelo número de renegociação de dívidas agrícolas. Entre 1995 até 2017, foram realizadas 19 renegociações (TOLEDO, 2017). Por outro lado, a “inclusão produtiva” por meio do crédito rural revela outra problemática que é a obrigatoriedade da devolução dos recursos tomados por força da mercantilização da esfera financeira dos agricultores (PLOEG, 1990, 1992). Isso ocorre na medida em que a maioria das atividades dos estabelecimentos apenas podem ser viabilizadas por meio do acesso de crédito externo e devido à baixa capitalização dos agricultores que não aufere condição de realizar reserva econômica para financiar o ciclo produtivo seguinte.

Outra recorrência expressa pela mercantilização da agricultura, segundo o autor supramencionado, é a cientificação da produção que ocorre por meio da incorporação de processos biológicos e químicos com a compra de insumos (aquisição de sementes, agroquímicos, fertilizantes). Para Buainain *et al.* (2014, p. 227) esse artifício constitui-se como uma “[...] radicalização do processo de mercantilização da produção, submete os produtores de forma mais intensa, às regras e ao funcionamento dos mercados, reduzindo a autonomia dos agricultores para fugir aos padrões tecnológicos e organizacionais dominantes”.

Dessa maneira, a presença de mecanismos de proteção por parte do Estado se torna fundamental, a fim de exercer a regulação e o amparo ao segmento, diminuir os riscos e garantir “o mínimo social” por meio da oferta de renda monetária regular, especialmente aos mais fragilizados, de forma que a exigência de renda monetária não deveria causar estranheza. No entanto, entre inúmeros sindicalistas, organizações não governamentais e cientistas sociais ainda predomina a visão anticapitalista da agricultura (PEDROSO, 2014). Cândido (2003), ao estudar os caipiras de Bofete, região rural situada no interior da São Paulo, ainda na década de 1950, foi um dos pioneiros em captar parte das necessidades econômicas. Apresentou uma relevante e sofisticada percepção sociológica das mudanças sociais daquela região e antecipou um campo promissor para os estudos rurais no Brasil, sobre a caracterização e a transformação dos meios de vida, ao observar as estratégias de reorganização social e estrutural da vida familiar, e para enfrentar as necessidades emergentes de um rudimentar e incipiente mercado na vida dos agricultores. Assim, Cândido percebeu a penetração ainda embrionária e irrefletida de uma nova racionalidade econômica e monetária na vida cotidiana dos caipiras.

A necessidade econômica deve vir apoiada por políticas estruturantes e foi defendida por Sen (2000), visando a assegurar a aquisição de bens necessários a uma existência digna, escapar da morbidez precoce e ter as condições elementares de participar da vida social. E, indiretamente, Sen objetivou desconstruir o argumento e a visão liberal de que o Estado deve estar dissociado da economia. E ao sugerir a teoria do “contramovimento”, esse autor identificou os esforços de proteção à sociedade frente aos efeitos danosos dos “moinhos satânicos” do mercado autorregulável. No entanto, é necessário considerar que atualmente o Estado perdeu parte expressiva do poder (a capacidade de concretizar as escolhas políticas) – devido ao endividamento crônico e ao descontrole de gastos – e atua de forma subalterna e periférica ao poder hegemônico do capital. A “compra do tempo”, na visão de Streeck (2013), significa que o Estado consolidou o endividamento crônico, substituindo o Estado fiscal. Assim, o orçamento público se torna um delírio, uma peça de ficção escrita longe dos olhos da sociedade.

No Brasil, infelizmente, ainda são escassas as estratégias de pressão e de controle social eficiente das organizações da sociedade civil (sindicatos, associações, cooperativas etc.) na elaboração, distribuição e fiscalização dos recursos do orçamento – especialmente, aqueles destinados a atender às necessidades da agropecuária e do meio rural nas diversas esferas da administração pública, tema que será ampliado na seção a seguir.

### **Mediadores políticos da agricultura e orçamento público, pontes a construir**

Os destinos das complexas sociedades modernas são regidos, via de regra, por intermédio das ações das diferentes conformações de Estado. E estas emergem, a partir de uma ordem política-jurídica e operando sob a outorga de direito, permitem, inclusive, o uso legítimo da força em um determinado território, segundo o enunciado expresso pela tradição sociológica weberiana. Bobbio (1985) apresenta uma perspectiva conceitual diferente, ao sugerir que o Estado como algo distinto, a qual é, por vezes, contraposta e expressa pela ideia de “sociedade civil”, fundamentada em ações que almejam a autonomia – traduzida sob a égide afirmativa dos direitos individuais e coletivos. E estes direitos, por vezes, colidem com a normatização estrutural e ortodoxa do Estado em seu conceito tradicional, que barra a expressão ampliada de cidadania.

Com a expansão dos estados modernos, ao adotarem o recorte das democracias representativas e liberais, aqui traduzidas como a expressão inequívoca da vontade individual, o Estado se torna sensível e permeável aos mecanismos de pressão legítima das organizações representantes da sociedade civil (MARQUES, 2000). Esse processo permitiu criar instâncias de participação com “capacidade de influenciar e mudar os rumos” determinados pelos seus governantes. Abriam-se, dessa forma, possibilidades razoavelmente concretas, inclusive, de intervir na aplicação dos recursos financeiros captados na sociedade por meio da cobrança dos tributos, cujo retorno à sociedade ocorre por meio do orçamento público, traduzido sob a forma de investimentos e serviços, o que é uma das prerrogativas para o exercício da cidadania plena.

No caso brasileiro, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram institucionalizados os instrumentos e normativos legais de planejamento do Estado por meio do Plano Plurianual de Desenvolvimento (PPAs), um instrumento orientador das ações governamentais de acordo com o que for definido nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), além se servir de guia para elaboração dos Planos Setoriais. O PPA é elaborado e organizado para um período de quatro anos e construído até a metade do período de cada governo, cujo objetivo principal é alocar os recursos orçamentários adequadamente de “acordo com as demandas da sociedade” a fim de eliminar a duplicidade de planejamento e o desperdício de recursos nas ações governamentais descritas e expressas nos art. 165, 166 e 167 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Entretanto, para exercer esse direito constitucional, exige-se conhecer os meandros e o funcionamento da máquina legal e burocrática do aparelho estatal, ter amplo domínio das formas de negociação, identificar os possíveis aliados, bem como escolher as estratégias de pressão mais adequadas à realidade. No entanto, no caso brasileiro, esses requisitos políticos por muito tempo foram

bloqueados e impediram a emergência de cidadãos conscientes, basilares para a composição de instituições formais fortes e representativas. Sem a pressão e a fiscalização constante, permite que os representados deleguem o direito permanente de os mediadores políticos “eleitos” se tornarem proprietários das instituições em proveito próprio. Aliás, essa é uma expressão *sui generis* da política representativa “à brasileira”, traduzida sob o rótulo estamental do patrimonialismo histórico, descrito ricamente por Faoro (1975) há mais de 60 anos. Deve-se, contudo, salientar que esse fenômeno não é exclusivo do Brasil, visto que foi destacado por Sardan (1995) ao estudar alguns estados africanos amparado sob o conceito do neopatrimonialismo.

Passados mais de 20 anos de experiência pessoal em instituições representantes de classe, causa-me espanto a onipresente omissão e a ineficácia sistemática dos mecanismos de pressão política da sociedade civil brasileira em geral, por meio dos mediadores políticos e sociais dos agricultores, quer sejam eles familiares ou patronais no domínio institucional do processo, na disputa, ampliação e na aplicação dos recursos públicos pela via do orçamento. No caso da agricultura patronal, essa constatação ainda se torna mais emblemática, na medida em que a “bancada ruralista” conta com 207 deputados alinhados, (40,1% do total), (CONGRESSO EM FOCO, 2016). Apesar da “presença” expressiva e influente na Câmara dos Deputados, especialmente nas discussões das dívidas agrícolas, na pauta sobre a legislação dos agrotóxicos, na desregulamentação da temática ambiental e indígena, essa influência ainda não se traduziu em capacidade de ampliar substancialmente a alocação de recursos públicos pela via do orçamento da União para os interesses da agricultura patronal, embora seja a principal beneficiária na disputa dos recursos bancarizados atualmente disponíveis.

Por outro lado, a clivagem política da “bancada ruralista” é conservadora e refratária a envidar esforços em viabilizar um “projeto político” com possibilidades de inserção de novas funções às atividades agropecuárias e para o meio rural que induzam ao desenvolvimento rural. Essa expressão política teria poder de barganha para exigir outra postura do Estado em relação às necessidades de políticas públicas estruturantes. Essa tarefa, contudo, não é opção viável para a bancada da “agricultura familiar”, devido à inexpressividade numérica de representantes. Porém, esse grupo de agricultores deveria ser o alvo privilegiado de apoio de políticas públicas devido às expressivas fragilidades econômicas e institucionais. A necessidade de apoio governamental por meio de políticas públicas é fundamental em virtude do gradiente de rendas dos agricultores oriundo das atividades agropecuárias majoritariamente deficitárias, especialmente do segmento familiar – descrito na Lei nº 11.326/2006, conforme apresentado a seguir –, que apesar dos limitantes metodológicos inerentes ao estudo de caso, pode ser um indicador para avaliar o ingresso de renda nos estabelecimentos rurais.

As informações da Tabela 3, formatadas por Toledo (2017), ao compilar as informações de campo geradas pela pesquisa da Embrapa (DF) e realizada nos estados do Paraná (PR), municípios de Francisco Beltrão, Itapejara D'Oeste e Verê, em Santa Catarina (SC), em Concórdia, no Pará (PA), em Augusto Corrêa, Tomé-Açú e Visau, em Pernambuco (PE), no município de Petrolina e na Bahia (BA), e em Uauá e Cruz das Almas.

Tabela 3 – Valor Agregado Bruto (VAB) anual (Ano agrícola 2012-2013)

| Estratos de VAB              | Unidades da Federação |             |             |             |             |             | Total      |
|------------------------------|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|
|                              | PR (3*)               | SC (1*)     | PA (3*)     | PE (1*)     | BA (2*)     |             |            |
| De R\$ -12.000 a R\$ 0,00    | N                     | 0           | 2           | 6           | 7           | 4           | 9          |
|                              | %                     | 0,0         | 0,9         | 2,7         | 3,2         | 1,8         | 8,6        |
| De R\$ 0,01 a R\$ 5.000      | N                     | 4           | 8           | 15          | 10          | 15          | 52         |
|                              | %                     | 1,8         | 3,7         | 6,8         | 4,6         | 6,8         | 23,7       |
| De R\$ 5.001 a R\$ 10.000    | N                     | 2           | 10          | 11          | 2           | 9           | 34         |
|                              | %                     | 0,9         | 4,6         | 5           | 0,9         | 4,1         | 15,5       |
| De R\$ 10.001 a R\$ 15.000   | N                     | 1           | 2           | 6           | 1           | 2           | 12         |
|                              | %                     | 0,5         | 0,9         | 2,7         | 0,5         | 0,9         | 5,5        |
| De R\$ 15.001 a R\$ 20.000   | N                     | 4           | 3           | 2           | 2           | 2           | 13         |
|                              | %                     | 1,8         | 1,4         | 0,9         | 0,9         | 0,9         | 5,9        |
| De R\$ 20.001 a R\$ 25.000   | N                     | 3           | 3           | 3           | 1           | 2           | 12         |
|                              | %                     | 1,4         | 1,4         | 1,4         | 0,5         | 0,9         | 5,6        |
| De R\$ 25.001 a R\$ 30.000   | N                     | 3           | 1           | 1           | 0           | 1           | 6          |
|                              | %                     | 1,4         | 0,5         | 0,5         | 0,0         | 0,5         | 2,9        |
| De R\$ 30.001 a R\$ 35.000   | N                     | 2           | 0           | 1           | 1           | 2           | 6          |
|                              | %                     | 0,9         | 0,0         | 0,5         | 0,5         | 0,9         | 2,8        |
| De R\$ 35.001 a R\$ 40.000   | N                     | 1           | 6           | 2           | 1           | 0           | 10         |
|                              | %                     | 0,5         | 2,7         | 0,9         | 0,5         | 0           | 4,6        |
| De R\$ 40.001 a R\$ 50.000   | N                     | 4           | 2           | 0           | 0           | 0           | 6          |
|                              | %                     | 1,8         | 0,9         | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 2,7        |
| De R\$ 50.001 a R\$ 100.000  | N                     | 7           | 7           | 2           | 0           | 4           | 20         |
|                              | %                     | 3,2         | 2,3         | 0,9         | 0,0         | 1,8         | 8,2        |
| De R\$ 100.001 a R\$ 200.000 | N                     | 14          | 5           | 0           | 0           | 1           | 20         |
|                              | %                     | 6,3         | 2,3         | 0           | 0           | 0,5         | 9,1        |
| De R\$ 200.001 a R\$ 480.000 | N                     | 5           | 1           | 1           | 1           | 1           | 9          |
|                              | %                     | 2,3         | 0,5         | 0,5         | 0,5         | 0,5         | 4,3        |
| Não sabe/Não respondeu       | N                     | 0           | 0           | 0           | 0           | 1           | 1          |
|                              | %                     | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,5         | 0,5        |
| <b>Total</b>                 | N                     | <b>50</b>   | <b>50</b>   | <b>50</b>   | <b>25</b>   | <b>44</b>   | <b>219</b> |
|                              | %                     | <b>22,8</b> | <b>22,8</b> | <b>22,8</b> | <b>12,4</b> | <b>20,1</b> | <b>100</b> |

(\*) Número de municípios pesquisados por UF.

Fonte: Adaptada de Toledo (2017).

Foram realizadas 219 entrevistas por meio de questionários padronizados e fechados e que alimentaram o banco de dados. O projeto de pesquisa foi coordenado pela Secretaria de Inteligência e Macroestratégia (SIM) da Embrapa Sede (Brasília, DF), intitulado: “Os estabelecimentos rurais de menor porte sob gestão familiar e a estratégia institucional da Embrapa: diversidade social, dinâmicas produtivas e desenvolvimento

tecnológico”, e foi iniciado em maio de 2013 e encerrado em dezembro de 2016. A base empírica do levantamento de dados foi realizada por meio das entrevistas e aplicados, quando possível, em um terço do total dos agricultores familiares em duas comunidades escolhidas de cada município. As famílias foram numeradas e escolhidas aleatoriamente nas comunidades rurais. As comunidades em questão representam a unidade administrativa (distrito, bairro rural ou subárea do município, a unidade administrativa ou região consolidada), cujo número de total de famílias situa-se em torno de 50 a 60.

As informações foram compiladas para compor os estratos do Valor Agregado Bruto (VAB), obtido descontando o Consumo Intermediário referente às 219 famílias rurais entrevistadas. O VAB total é o resultado das atividades de exploração de lavouras temporárias e perenes, produção florestal, vendas de animais, transformação caseira, fruticultura, olericultura e produção de forragens. Os valores atribuídos aos produtos cultivados nos estabelecimentos foram pesquisados em agências estaduais de comercialização agropecuária, do valor comercial médio pago na praça local ou nos mercados agropecuários próximos.

A primeira informação importante a destacar é o VAB anual negativo de 8,6% do total da amostra e localizada no estrato compreendido entre menos R\$ 12.000,00 e R\$ 0,00 com duas ocorrências em SC representando 0,9% da amostra, no PA foram 6 e 2,7%, em PE com 7 ocorrências, 3,2%, na BA com 4 e 1,8%. O trabalho de campo não levantou a origem e os motivos que levaram esses estabelecimentos a se tornarem deficitários financeiramente. Sugere que eles possam estar conectados a entraves estruturais, administrativos, gerenciais, sanitários ou mesmo climáticos, fatores que são especialmente influentes na capacidade de viabilizar a produção e os possíveis excedentes econômicos.

O estrato de VAB entre R\$ 0,01 e R\$ 5.000,00 por ano representou 23,7% da amostra. Com o VAB anual entre R\$ 5.001,00 a R\$ 10.000,00, os resultados da amostra foram de 15,5%. Esses dois estratos representaram 39,2%. Entre R\$ 10.001,00 e R\$ 15.000,00, e todas as UFs agrupadas representaram 5,5% da amostra. Os estratos do VAB estão situados entre R\$ 15.001,00 e R\$ 20.000,00, 5,9%. O estrato situado entre R\$ 20.001,00 a R\$ 25.000,00 representa 5,6% da amostra. Ao agrupar todos os intervalos dos estratos com VAB compreendido entre R\$ 0,01 e R\$ 25.000,00, nota-se que ele é o mais representativo com 56,2% do total da amostra. Em termos gerais a representação por UF, no PR foi de 6,4%, em SC 12,0%, no PA 16,8%, em PE 7,4% e na BA 13,6%. A remuneração foi desse estrato foi de R\$ 7.729,54 anuais. Isso representou R\$ 644,13 mensais por estabelecimento. E se considerar o salário mínimo (SM) de 2013, tendo como referência o valor de R\$ 678,00, esses estabelecimentos auferiram



um VAB médio de 0,25 SM mensais por pessoa do estabelecimento. Ao considerar a média de 3,83 pessoas por estabelecimento rural encontrada na amostra investigada, isso representou R\$ 168,18 mensais por pessoa. É razoável aludir que essas famílias estão vivendo em condições de persistente vulnerabilidade social e pobreza material, ainda em níveis institucionais insatisfatórios (NAVARRO, 2001). Esse público é o alvo preferencial de políticas de transferência sociais conforme os dados tabulados na Tabela 4. As UFs mais expressivas que acessam essa política são a BA com 18,7% e o PA com 17,4% da amostra.

Os estabelecimentos rurais intermediários situados entre os valores de R\$ 25.001,00 e até R\$ 50.000,00 representaram 13,0% do total pesquisado, e cujo valor do VAB anual médio foi de R\$ 34.522,56, e representou R\$ 2.876,88 mensais por estabelecimento. O valor médio auferido mensal por pessoa foi de R\$ 711,14 (1,11 SM), e 4,6% desses estabelecimentos estão no PR, 4,1% em SC, 1,9%, no PA em PE 1,0% e na BA 1,4%.

O estrato situado entre o VAB de R\$ 50.001,00 e R\$ 100.000,00 representou 8,2% da amostra, de R\$ 100.001,00 a R\$ 200.000,00, perfazem 9,1%. E, por último, os estabelecimentos rurais “top de linha” na agricultura familiar com VAB entre R\$ R\$ 201.000,00 a R\$ 480.000,00 representam 4,3% do total. Ao sintetizar os grupos situados entre 50.001,00 a R\$ 480.000, eles representaram 21,6% da amostra e estão distribuídos no PR em 11,8%; em SC, 5,1%; no PA, 1,4%; em PE, 0,5% e na BA, 2,8%. Esses estabelecimentos auferiram um VAB anual médio de R\$ 130.548,10, e R\$ 10.879,01 mensal; assim, considerando a média de 3,83 por estabelecimento, chega-se ao valor de R\$ 2.840,47 (4,19 SM) por pessoa.

Dessa forma, é possível afirmar que esses seletos estabelecimentos são os que realmente “vivem da agricultura”, e estão localizados majoritariamente nos UFs no PR e em SC, estados que que representaram 16,9% da amostra, e 78,24% dos estabelecimentos nessa condição. Vale destacar que os 21,6% dos agricultores familiares “capitalizados” da amostra são aqueles que conseguem acessar os recursos do Pronaf com mais facilidade, pois são capazes de oferecer garantias aos agentes financeiros (denominados de Grupo Variável), ou seja, são os 26% dos agricultores familiares brasileiros identificados pelo CA de 2006, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2006).

A Tabela 4, por sua vez, mostra os valores recebidos agrupados e acumulados anualmente, oriundas do conjunto de transferências sociais por meio das aposentadorias, pensões e outros benefícios – por exemplo, auxílio-doença, Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

Tabela 4 – Ingressos anuais de aposentadorias, pensões e outras transferências sociais

| Ingressos anuais  | Unidade da Federação |             |             |             |             |             | Total        |
|---|----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
|   | PR (3*)              | SC (1*)     | PA (3*)     | PE (1*)     | BA (2*)     |             |              |
| Até R\$ 8.814 (até um SM mensal)                        | N                    | 8           | 8           | 19          | 14          | 12          | 62           |
|   | %                    | 3,7         | 4,1         | 8,7         | 6,4%        | 5,5         | 28,3         |
| De R\$ 8.815 a 17.628 (mais de um e até dois SM mensal) | N                    | 15          | 16          | 10          | 3           | 20          | 64           |
|   | %                    | 6,8         | 7,3         | 4,6         | 1,4         | 9,1         | 29,2         |
| Mais de R\$ 17.629 (acima de dois SM mensais)           | N                    | 8           | 8           | 8           | 3           | 8           | 35           |
|   | %                    | 3,7         | 3,7         | 3,7         | 1,4         | 3,7         | 16,0         |
| Não sabe/não respondeu                                  | N                    | 19          | 17          | 13          | 5           | 4           | 58           |
|   | %                    | 8,7         | 7,8         | 5,9         | 2,3         | 1,8         | 26,5         |
| <b>Total</b>  | <b>N</b>             | <b>50</b>   | <b>50</b>   | <b>50</b>   | <b>25</b>   | <b>44</b>   | <b>219</b>   |
|   | <b>%</b>             | <b>22,8</b> | <b>22,8</b> | <b>22,8</b> | <b>11,4</b> | <b>20,1</b> | <b>100,0</b> |

(\*) Número de municípios pesquisados por UF.

Fonte: Adaptada de Toledo (2017).

Os que receberam o valor correspondente de até um salário mínimo (R\$ 678,00) o valor de referência à época da coleta das informações (o ano de 2013), o estrato totalizou o valor acumulado de R\$ 8.814,00 anual (28,3% da amostra), visto que as UFs localizadas nas regiões Norte e Nordeste apresentam os maiores índices, sendo PA (8,7%), PE (6,4%) e BA (5,5%); SC teve 4,1%; PR, 3,7%. Na faixa compreendida entre um e dois salários mínimos (de R\$ 8.815,00 a 17.628,00 anuais) o índice foi de 29,2% da amostra, sendo o mais elevado na BA (9,1%), em SC (7,3%), no PR (6,8%), na PA (4,6%) e em PE (1,4%).

No estrato acima de R\$ 17.629,00, o somatório foi de 16,0% da amostra. PR, SC, PA e BA apresentaram 3,7% e PE com 1,4%. Já 28,3% da amostra não soube ou não respondeu à questão. Os dados da Tabela 3 indicam especialmente a importância das transferências sociais para os agricultores familiares, cujo peso é mais significativo para as regiões deprimidas economicamente (NO e NE). A expressão do aporte dos recursos financeiros em cada UF está concentrada, especialmente, na faixa de benefícios de um até dois salários mínimos (57,5% da amostra). Para mais de dois SM o percentual foi de 16,0%. Os aportes recebidos acima de um salário mínimo representam situações em que seguramente há mais de um beneficiário por estabelecimento.

A contribuição previdenciária é de 2,1% sobre o montante comercializado da produção agropecuária para a condição identificada de Segurado Especial. Esse conceito é utilizado para o agricultor que trabalha em regime de economia familiar em área de até quatro módulos fiscais e que não contrata empregados permanentes, podendo ter empregados temporários nos termos da Lei nº 11.718/2008 (BRASIL, 2008). As

condições de contribuição estão diretamente conectadas à capacidade de gerar excedentes comercializáveis oriundas das atividades agropecuárias; contudo, uma ressalva se faz necessária: no caso do segurado especial, o direito à aposentadoria está restrito a um salário mínimo mensal. A garantia da sobrevivência social imediata em grande parte desse estrato de agricultores é amparada pelos recursos das transferências sociais, porque estas funcionam como políticas compensatórias diante da incapacidade de as atividades agropecuárias garantirem retornos econômicos satisfatórios e adequados, em alusão à mercantilização da sobrevivência (BERNSTEIN, 2011).

A análise das informações ilustra bem a situação de parte expressiva dos agricultores (familiares) que se encontram em situação de fragilidade econômica. Esse fator induz a concluir sobre a necessidade de refletir sobre quais são as reais funções do Estado em disponibilizar políticas estruturantes de apoio, e que não são cobertas pelos pontuais planos de safras e agrícolas elaborados anualmente. Essa fragilidade estrutural está a exigir novas estratégias e novas funções para os mediadores políticos dos agricultores, especialmente, os familiares sobre a insuficiência das ações de negociação para a alocação de recursos para o financiamento das demandas da agropecuária em geral e para o meio rural, que ocorre em períodos específicos e anteriores ao ano agrícola (de julho a julho do ano seguinte).

O carro-chefe dessas negociações e pauta prioritária quase sempre é a busca de garantia e disponibilização de recursos financeiros destinados ao crédito rural empregados nas modalidades de custeio agrícola e investimentos agropecuários. Os recursos que lastreiam essas operações são oriundos, na maioria dos casos, dos depósitos à vista (e exigibilidade bancária) e da poupança rural, operacionalizados pelo sistema financeiro utilizados para amparar os Planos Safra (agricultura familiar) e os Planos Agrícolas e Pecuários (agricultura patronal). Os recursos do Tesouro Nacional, alocados pela via do orçamento da União, são destinados para compensar a diferença das taxas de juros do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC), pagamento dos serviços e os *spreads* bancários amortizados aos agentes financeiros por meio das portarias de equalização emitidas pelo Banco Central do Brasil.

A constatação da fragilidade dos mediadores políticos e sociais da agricultura é amparada pela quase totalidade de acompanhamento das etapas legais e institucionais utilizadas na construção, aprovação e execução do orçamento nas diferentes instâncias da administração do Estado, embora, deva-se admitir que esta tarefa deveria ser atribuição de toda a sociedade. Além disso, é pontual e esporádica ou, ainda, a quase inexistência de processos formativos e de qualificação continuada de técnicos e de lideranças dos agricultores no estudo e pesquisa a respeito das estruturas

institucionais que operacionalizam o orçamento público. Essa demanda é essencial a fim de se apropriar da matéria e localizar corretamente as rubricas reservadas, os volumes de recursos alocados, os mecanismos de implementação e no acompanhamento e na qualidade dos gastos, mesmo considerando a insuficiência das políticas de apoio existentes. Além disso, essa tarefa deveria ser uma condição *sine qua non*, inclusive, para a preparação e qualificação de pautas estratégicas para a agropecuária e para as necessidades do meio rural por meio das demandas formuladas pelos mediadores políticos.

Por outro lado, Toledo (2009) acrescenta que os mediadores políticos estabelecem uma relação desigual com os mediados (agricultores familiares) na medida em que estes necessitam dos recursos econômicos e simbólicos, acessados pela ação política dos mediadores. O processo de mediação apresenta vários aspectos contraditórios entre mediadores e mediados na busca da construção de um novo caminho para um novo saber. É um processo complexo que, ao mesmo tempo em que desqualifica o individualismo e o conservadorismo dos agricultores, os valoriza por serem estes o *locus* que guarda os aspectos de sua cultura e o ponto de partida de onde nascem as proposições. Contudo, esse processo, devido ao aumento da complexidade das sociedades agrárias por meio da monetarização da vida social e a crescente urbanização do meio rural, as demandas estão cada vez mais difíceis de serem localizadas, identificadas e atendidas. E, no caso brasileiro, por extensão em atribuir novas responsabilidades ao Estado na incumbência de financiar as políticas públicas para o desenvolvimento rural.

Além disso, a fragmentação entre os mediadores políticos – notadamente os familiares – se expressa na divisão e diversidade política e ideológica, por vezes, artificial, sendo antagônica e perniciosa para os interesses básicos dos agricultores, e faz com que estes atuem quase sempre de forma dispersa, cujas pautas são igualmente pulverizadas, extensas, equivocadas e raramente possui foco estratégico definido. A superação desse entrave seria proveitosa para unificar demandas, e atuar em um bloco coeso de pressão e negociação política e garantir fontes orçamentárias consistentes de financiamento das políticas públicas, e para identificar, localizar e quantificar os beneficiários e estipular prazos na execução das ações. E, da mesma forma, seria possível elaborar arranjos institucionais capazes de transformar as discussões sobre a elaboração do orçamento público em exercício de cidadania. Esse processo demanda a formação continuada de quadro técnicos e lideranças para o controle social dos governos, ao fiscalizar o cumprimento das metas instituídas, atribuindo novas responsabilidades ao Estado, funções e atributos novos à agropecuária e ao meio rural.

## Considerações finais

O que se buscou nesse artigo foi problematizar o papel e a função exercidos pelo Estado no financiamento das necessidades da agropecuária, e foi possível perceber a crescente saída “à francesa” das funções do Estado em apoiar o segmento por meio de recursos públicos pela via da disponibilização do orçamento da União a fim de financiar políticas estruturantes. Essa peculiaridade vem sendo percebida e descrita na literatura em períodos recentes como uma das expressões do novo padrão de desenvolvimento agrário e agrícola nas regiões brasileiras. Os recursos do Tesouro Nacional, quando alocados, destinam-se basicamente a cobrir as despesas com a equalização de juros do crédito rural, os *spreads* e serviços bancários cobrados pelos agentes financeiros na operacionalização das operações de crédito rural. Esses recursos são complementados com o apoio de rubricas de programas destinados às “funções rurais” (agricultura e organização agrária) e vêm sendo reduzidos nas últimas décadas. Além disso, os recursos contratados pelos projetos poderiam de fato ser mais bem aproveitados por meio de um eficiente sistema de assistência técnica e extensão rural de qualidade.

Por outro lado, são frágeis, ineficientes e equivocadas as estratégias da pressão dos mediadores políticos da agricultura, já que basicamente estão centradas na busca de garantia na disponibilização de recursos para cobrir as necessidades do crédito rural, na maioria das vezes. Essa opção concentra esforços para alavancar as modalidades de custeio e investimento que se concentram nos agricultores mais capitalizados e nas regiões mais promissoras. As operações de crédito são amparadas em quase a totalidade com recursos oriundos do sistema financeiro por meio da exigibilidade bancária e da poupança rural. Essa omissão escamoteia e a real função do Estado em financiar por meio de recursos públicos orçamentários as necessidades da agricultura, especialmente ao financiar políticas públicas estruturantes.

Além disso, a expressividade da bancada ruralista representante da agropecuária patronal (“o agronegócio”) agregada aos representantes da “agricultura familiar”, não tem utilizado a força parlamentar na busca de algum tipo de convergência, por vezes obstada ou bloqueada pela ação dos mediadores sociais e políticos, para efetivamente dar outro sentido e função às necessidades da agropecuária e do meio rural, que superem o ofício de produzir matéria-prima e alimentos a baixo custo para outros setores da sociedade.

Os caminhos percorridos na elaboração do orçamento da União não são apropriados pela sociedade civil, notadamente pelos mediadores políticos e sociais pela quase ausência de estratégias de apreensão dos





CAMPOS, S. K. **A pequena produção rural e as tendências do desenvolvimento agrário brasileiro: é possível ganhar tempo?** Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2013. p. 133-176.

BOBBIO, N. **Stato, governo, società**. Turim: Einaudi, 1985.

CÂNDIDO, A. **Os parceiros do Rio Bonito: estudo sobre o caipira e a transformação dos seus meios de vida**. São Paulo: Editora 34, 2003.

Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA). Disponível em: <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-agronegocio-brasileiro.aspx>. Acesso em: 29 maio 2018.

CONGRESSO EM FOCO. **Conheça as 11 bancadas mais poderosas da Câmara** 19 fev. 2016. Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/conheca-as-11-bancadas-mais-poderosas-da-camara>. Acesso em: 28 maio 2018.

DELGADO, C. G. Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 156-192, set./dez. 2001.

ENVIRONMENTAL WORKING GROUP (EWG). **The United States Farm Subsidy Information: Top programs in the United States, 1995-2017, 2017**. Disponível em: <https://farm.ewg.org/region.php?fips=00000&xprogcode=total>. Acesso em: 20 abr. 2018.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Porto Alegre: Globo; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1975. v. 1.

GASQUES, J. G.; BASTOS, E. T. Gastos públicos na agricultura brasileira. **Revista de Política Agrícola**, v. XVIII, n. 2, p. 18-29, abr./jun. 2009.

GASQUES, J. G.; BASTOS, E. T. Gastos públicos e o desenvolvimento da agropecuária brasileira. *In: BUAINAIN, A. M. et al. O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola*. Brasília: Embrapa, 2014. p. 866-890.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: [e.ibge.gov.br](http://e.ibge.gov.br). Acesso em: 10 abr. 2018.

LOPES, M. R. O poder das coalizões políticas de grupos de interesse de bloquear o desenvolvimento agrícola. *In: TEIXEIRA, E. C. (Org.). Desenvolvimento da agricultura na década de 90 e no século XXI*. Viçosa: UFV, 1993. p. 177-190.

MARQUES, E. **Estado e Redes Sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro**. São Paulo: Editora Revan: Fapesp, 2000.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, p. 83-100, 2001.

NAVARRO, Z. O mundo rural no novo século: um ensaio de interpretação. *In: FILHO, J. E. R. V.; GASQUES, J. G.; CARVALHO, A. X. E. D. Agricultura, transformação produtiva e sustentabilidade*. Brasília: IPEA, 2016. p. 25-64.

NAVARRO, Z.; PEDROSO, M. T. A agricultura familiar no Brasil: da promessa inicial aos impasses do presente. **Rev. Econ. NE**, Fortaleza, v. 45, p. 6-17, 2014.



Disponível em: [http://e.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoRenPDF.aspx?cd\\_artigo\\_ren=1444](http://e.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=1444). Acesso em: 14 mar. 2018.

NAIM, M. **O fim do poder**: nas salas da diretoria ou nos campos de batalha, em igrejas ou Estados, por que estar no poder não é mais o que costumava ser? São Paulo: LeYa, 2013.

NEVES, D. P. Mediação social e mediadores políticos *In*: NEVES, D. P. (Org.). **Desenvolvimento social e mediadores políticos**. Porto Alegre: Editora da UFRGS: PGDR, 2008.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Producer and consumer support estimates database** – country files. Paris: OECD, 2017a, pp. 1-3. Disponível em: <https://goo.gl/nt4vfH>. Acesso em: 11 abr. 2018.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **PSE Manual**. Paris: OECD, 2017b. Disponível em: <https://goo.gl/YcGBaW>. Acesso em: 11 abr. 2018.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Brazil**: estimates of support to agriculture. Paris: OECD, 2017c. Disponível em: <https://goo.gl/fV3x4a>. Acesso: 11 abr. 2018.

PEDROSO, M. T. M. Experiências internacionais com a agricultura familiar e o caso brasileiro: o desafio da nomeação e suas implicações práticas. *In*: BUAINAIN, A. M. *et al.* (Org.). **O mundo rural no Brasil do século 21**: a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília: Embrapa, 2014. p. 763-792.

PLOEG, J. D. V. D. **Ecología, campesinato e historia**. Madrid: Las Ediciones de la Piqueta, 1992. p. 153-195.

PLOEG, J. D. V. D. **Labor, markets, and agricultural production**. Boulder: Westview Press, 1990.

SANTOS, G. R.; FREITAS, R. E. **Gasto público com a agricultura no Brasil**: uma abordagem a partir de dados agregados. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/321224361>. Acesso em: 3 jun. 2018.

SARDAN, O. J. **Anthropologie et development**: essai de socio-anthropologie du changement social. Marseille: APAD et Karthala, 1995.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Consolidação das Contas Públicas**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn->. Acesso em: 19 abr. 2018.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

STREECK, W. **O tempo comprado**: a crise adiada do capitalismo democrático. Lisboa: Conjuntura Atual Editora, 2013.

TAYLOR, L. **Income distribution, inflation and growth**. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1994. p. 183-196.

TODOROV, T. **A conquista da América**: a questão do outro. São Paulo: Martins Fortes, 1996.

TOLEDO, E. N. B. **O PRONAF em Salvador das Missões:** contradições de uma política de crédito. 2009. 190 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

TOLEDO, E. N. B. **A monetarização da vida social e a gramática econômica da agricultura familiar:** acumulação e sustentabilidade. 2017. 305 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

VEIGA, J. E. da. **O desenvolvimento agrícola:** uma visão histórica. São Paulo: Edusp/HUCITEC, 1991.

**Submetido em:** 05/07/2018

**Accito em:** 20/11/2018

## AGRICULTURE AND PUBLIC FUNDING: NOTES FOR A NECESSARY DEBATE

### Abstract

The article analyzes the role played by the State in the financing of agriculture and the rural environment through the allocation of financial resources from the Union budget, suggesting the continued abandonment of this function and that, according to some authors, this option has been characterized as the exit “À la France” of the State, an expression of the new pattern of agrarian and agricultural development, as it subordinates its functions in the agricultural sector. It also addresses the role played by agricultural policy mediators in drafting and negotiating the allocation of resources from the Union budget in order to meet the funding needs of public policies. It was possible to infer from the literature used the continuous abandonment of the State in financing the agricultural segment.

**Keywords:** Federal budget. Financing. Rural credit. State.

## AGRICULTURA Y PRESUPUESTO PÚBLICO: APUNTES PARA UN DEBATE NECESARIO

### Resumen

El artículo analiza el papel desempeñado por el Estado en la financiación de la agropecuaria y del medio rural a través de la asignación de recursos financieros oriundos del presupuesto de la Unión, sugiriendo el continuo abandono de esa función y que, según algunos autores, esta opción viene siendo caracterizada como la salida “A la francesa” del Estado, expresión del nuevo patrón de desarrollo agrario y agrícola, al secundar sus funciones en el segmento agropecuario. También aborda el papel desempeñado por los mediadores políticos de la agricultura en cuanto a los procesos de elaboración y negociación en la asignación de los recursos del presupuesto de la Unión para atender las necesidades de financiación de las políticas públicas. Fue posible inferir por la literatura utilizada, el continuo abandono del Estado en financiar el segmento agropecuario.

**Palabras clave:** Presupuesto federal. Financiamient. Crédito rural. Estado.