

# Os Papéis das Organizações Sindicais e a Formação das Políticas Públicas para o Meio Rural:

Estudo de Caso em um Município Mineiro

Carla Toledo<sup>1</sup>

Nora Beatriz Presno Amodeo<sup>2</sup>

## Resumo

Este artigo tem por pretensão discutir alguns aspectos ligados aos papéis de dois sindicatos (de produtores e de trabalhadores rurais) na dinamização do meio rural, por meio de um estudo de caso em um município mineiro. Trata-se de um recorte de uma pesquisa de Dissertação de Mestrado em Extensão Rural sobre o papel das organizações rurais que nucleiam produtores e/ou trabalhadores rurais. Desse modo, o presente texto também traça a evolução do processo de elaboração das políticas públicas no Brasil, em especial as destinadas ao meio rural, colocando em pauta as eventuais mudanças na atuação dos sindicatos a partir da redemocratização do Estado brasileiro nos anos 80. Assim, com o objetivo de identificar os papéis destas organizações, bem como as razões que levaram à formação das mesmas e à inter-relação com as políticas públicas, foi inicialmente feita uma revisão bibliográfica e documental. No delineamento da pesquisa foram realizadas entrevistas com representantes de cada organização estudada aprofundando tais discussões e indagando-se como estas organizações constituídas anteriormente à redemocratização brasileira conseguem se adequar ou não aos novos papéis a elas atribuídos. Evidencia-se assim uma forte presença do papel assistencialista nessas organizações, o que acaba fragilizando o seu papel político representativo.

**Palavras-chave:** Sindicato dos Produtores Rurais. Sindicato dos Trabalhadores Rurais. Políticas públicas.

<sup>1</sup> Gestora de Cooperativas. Mestre em Extensão Rural do Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG. carla\_toledo19@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Engenheira agrônoma. Doutora em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela UFRRJ (1999). Professora no Departamento de Economia Rural, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG. npresno@ufv.br

## THE ROLE OF RURAL TRADE UNIONS AND PUBLIC POLICY MAKING FOR RURAL AREAS: CASE STUDY OF A COUNTY OF MINAS GERAIS

### Abstract

---

This article aims to discuss a few issues related to the roles of two unions (of rural producers and of rural workers) in the dynamization of the rural world. It is a case study of a county of Minas Gerais, Brazil. This study is part of a Master of Science in Rural Extension research on the role of rural organizations that nucleate producers and/or rural workers. Therefore, this paper presents the historical evolution of Brazilian public rural policies, outlining the changes of the unions' performance after the Brazilian redemocratization, in the 1980's. First, a bibliographic and documental review was held aiming to identify the roles of these organizations and the reasons why they have been created and their relationship with public policies. According to the research design, interviews were conducted with representatives from each organization studied, arguing how and whether these organizations – formed previously to the Brazilian redemocratization – manage to adapt themselves to the new roles assigned to them. There are evidences of a strong assistentialist role of these organizations, which ends up undermining their own political role as representatives.

**Keywords:** Rural trade unions. Rural producers organizations. Public policies.

Este artigo tem como marco uma pesquisa de Mestrado que discute os papéis<sup>3</sup> das organizações associativas que nucleiam produtores e/ou trabalhadores rurais. Nas últimas décadas ocorreram mudanças importantes na forma de elaborar e instituir as políticas públicas no Brasil, principalmente a partir da Constituição de 1988, visando a sua democratização e descentralização. Assim, muitas organizações, como associações, cooperativas e sindicatos, são identificados como espaços institucionais de participação social, que podem contribuir nas discussões a respeito de estratégias e planos para o desenvolvimento rural local. Nesse marco, a pesquisa foi realizada sob a forma de estudo de caso num município mineiro, o qual não será identificado aqui para preservar o anonimato dos informantes. No município existem várias organizações, algumas novas e outras com décadas de funcionamento, muitas criadas em contextos institucionais diferentes, mas que atualmente tendem a se adaptar em resposta à realidade e ao contexto vigente. É neste sentido que a pesquisa buscou identificar as razões da formação de distintas organizações associativas no meio rural, bem como identificar os seus papéis e trajetória, verificando se existe alguma relação ou não com as políticas públicas, ou seja, se estas organizações surgem como espaço de participação para discutirem propostas de políticas para o desenvolvimento rural ou se surgem como resposta para conseguirem acesso a alguma política ou algum benefício, ou se, ainda, as políticas públicas interferem no cumprimento dos papéis desempenhados pelas organizações.

Baseado na literatura acadêmica e em dados do estudo, o presente artigo faz um recorte da pesquisa marco, apresentando as compreensões a respeito do Sindicato dos Produtores Rurais (SPR) e Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), na perspectiva de identificar a razão de suas constituições, seus papéis, trajetórias e a eventual influência em sua forma de

---

<sup>3</sup> A noção de papéis que será usada aqui está relacionada aos objetivos, funções ou deveres das organizações, uma vez que, em sua acepção sociológica, papel corresponde às obrigações, coerções normativas que devem ser respeitadas pelos membros que os desempenham (Boudon; Bourricaud, 1993).

atuar devido às mudanças do papel do Estado (de autoritário a democrático) na elaboração de políticas públicas. Para isso, o artigo apresenta, além desta introdução, a metodologia de pesquisa, as referências conceituais a respeito da mudança do papel do Estado, e conseqüentemente nas políticas públicas e nas propostas para o desenvolvimento rural, e a trajetória de formação das organizações; posteriormente se apresenta a análise dos dois sindicatos e, por fim, as considerações finais.

## Metodologia

Em conformidade com os objetivos da pesquisa, este estudo caracteriza-se como exploratório, sob a forma de estudo de caso. Uma revisão bibliográfica preliminar permitiu obter informações sobre os diversos tipos de organizações associativas, com destaque para as que nucleiam produtores ou trabalhadores rurais, e sobre a evolução das políticas públicas e das teorias do desenvolvimento rural, a fim de fornecer um norte teórico que possibilitasse abordar as discussões e as análises que se pretendem retratar.

Em uma segunda fase da pesquisa foram realizadas entrevistas com representantes das organizações estudadas. Neste artigo a atenção está focada nos representantes do SPR e do STR. Os dados coletados nas entrevistas foram transcritos, interpretados e descritos na forma de texto. Os depoimentos também contribuíram para a característica histórica do estudo e compreensão do processo de formação das organizações estudadas, permitindo detalhar sua trajetória e os papéis que estas vêm desempenhando desde sua fundação. Posteriormente, se aprofundou sobre a bibliografia e análise dos documentos disponibilizados pelas organizações, tais como o Estatuto Social e a Ata de Fundação, para verificação dos papéis autoatribuídos e informações sobre a origem destas organizações.

## Trajatória das Políticas Públicas para o Meio Rural

Apresenta-se a seguir o processo de formação das políticas públicas para o meio rural e das transformações da agricultura brasileira. As políticas públicas podem ser entendidas como manifestação de concepções sobre as formas de solucionar os problemas identificados como prioritários e de alcançar cenários objetivos. Também, se resume o processo de desenvolvimento das organizações associativas (cooperativa, sindicato, associações), identificando eventuais influências das políticas públicas para o meio rural sobre o seu funcionamento ou no cumprimento de seus papéis.

Segundo Romano (2009), as políticas públicas poderiam ser compreendidas como ações ou propostas promovidas, em especial, pelo governo, como forma de regular os diversos problemas e contradições que emergem nas sociedades contemporâneas. Saraiva (2006) também define políticas públicas como as decisões públicas que são capazes de modificar uma realidade. Estas decisões podem ser tomadas ou influenciadas pelos valores, ideias e visões, como também pelas reações e transformações que ocasionam no contexto social. Além disso, as políticas públicas direcionam-se para diversos fins, como a materialização da democracia, justiça social, manutenção do poder, entre outros elementos que norteiam as ações que compõem determinada política e, de certa forma, são esperados pelos grupos que fazem parte do processo decisório.

Nesse sentido, a ideia de política pública, conforme Porto (2012), estabelece um paralelo entre as relações do Estado, sociedade civil e mercado, e serve para representar a ação pública e, portanto, contribuir para a compreensão das transformações sociais em curso. Especial atenção é dada ao processo de elaboração das políticas públicas das décadas recentes, que tem dado relevância para a formação de organizações associativas.

Vale destacar a relevância das políticas públicas que surgiram a partir da década de 30, no governo Vargas, sobretudo em torno dos direitos trabalhistas que se fortaleceram na criação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), em 1943. Com esta Lei se reconheceu o direito à sindicalização, os direitos previdenciários, se estabeleceu o salário mínimo e os serviços assistenciais prestados aos sindicatos. Estes direitos, no entanto, não alcançaram todos os trabalhadores, levando, nas décadas seguintes, os trabalhadores rurais a lutarem pela extensão dos direitos trabalhistas (já vigentes para os trabalhadores do meio urbano). Assim, na década de 60 foi possível concretizar alguns direitos, como o da sindicalização, com a promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural (Picolotto, 2009).

Navarro (2010) salienta que é a partir desta década, com a ajuda dos sindicatos dos trabalhadores rurais, que começam a se expandir algumas organizações, pois nos anos anteriores a organização dos trabalhadores ou produtores rurais era embrionária, uma vez que os organismos de defesa privilegiavam os maiores proprietários de terras, enquanto os demais produtores, em especial os mais pobres e os trabalhadores rurais, possuíam dificuldades para constituírem suas próprias organizações. Mesmo, todavia, reconhecendo alguns direitos trabalhistas e de sindicalização, além da organização desses atores, não foi possibilitada a emancipação dos mesmos, sendo controlados pelo Estado, principalmente durante a ditadura militar.

Outro fator que contribuiu para a expressão da mobilização sindical e camponesa nesse período da década de 60, segundo Delgado (2010), foi a crise que a industrialização sofreu devido à aceleração da inflação e à perda do poder do Estado em conservar a articulação do pacto político que o amparava. Ressalta-se que o Estado teve crucial importância para a efetivação da industrialização de caráter conservador, num processo apoiado pelas elites agrárias que objetivava a manutenção de salários baixos para os operários industriais.

Nesse marco, o mesmo autor também expressa que em 1963 fundase um dos órgãos máximos do sindicalismo rural brasileiro, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), que objetiva a luta pelos direitos dos homens e mulheres no campo. Segundo Silva (2001), este órgão foi reconhecido em janeiro de 1964 quando também se constitui o Estatuto da Terra,<sup>4</sup> porém, em abril do mesmo ano, logo após o golpe militar, passou por uma intervenção que finalizaria em 1965. Em consequência, o sindicalismo rural que se desenvolvia no país sofreu fortes intervenções e prisão dos líderes mais significativos. Somente em 1968, com a vitória de uma nova diretoria e alguns reajustes, a Contag passa a poder expressar e defender efetivamente os interesses dos trabalhadores rurais.

O ano de 1965 também destaca a estruturação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR<sup>5</sup>), que visava a promover o crescimento e intensificação da modernização da agricultura brasileira (a chamada modernização conservadora), o que permitiu nos anos seguintes maiores facilidades de acesso aos financiamentos que possibilitaram aos produtores, em especial aos de maior escala, e às agroindústrias, se capitalizarem e se integrarem. Assim, cada vez mais a atividade rural ia se relacionando com a indústria e com o setor de serviços (Belik; Paulillo, 2001).

De acordo com Delgado (2010), essa modernização se caracterizou pelos seguintes elementos: crédito agrícola subsidiado concentrado no Sul e Sudeste, fator de desequilíbrio regional; aumento da concentração fundiária; favorecimento dos produtos agrícolas de exportação, gerando desequilíbrio entre produção para exportação e produção para alimentação; “complexo agroindustrial” com liderança das empresas multinacionais num processo

---

<sup>4</sup> O Estatuto da Terra propiciou uma política de intenções divergentes por meio de uma mudança na estrutura fundiária conservadora no plano de ação do governo militar (Delgado, 2010).

<sup>5</sup> Segundo Leite (2001), o SNCR foi determinante na alteração da base técnica dos estabelecimentos agrícolas, no aumento da produtividade, na consolidação dos complexos agroindustriais e cadeias agroalimentares e na junção dos capitais agrícolas ao capital financeiro. Ao favorecer os proprietários de porte maior, o SNCR teve um papel importante pela quantidade de recursos alocados ao setor agropecuário do final dos anos 60 até meados dos anos 80.

também conhecido como “industrialização da agricultura” ou de “revolução verde”; dependência de uma conjuntura internacional favorável e êxodo rural. Cabe agregar que as políticas públicas fomentaram a distribuição do crédito rural utilizando-se das estruturas das cooperativas agrárias, muitas das quais abriram um setor específico destinado à oferta de créditos produtivos.

Nesse sentido, a modernização conservadora idealizou o rural como sinônimo de agrícola e o desenvolvimento rural tornou-se expressão de modernização agrícola, o que se refletiu em transformações socioeconômicas no meio rural. Tais transformações, sucedidas pela busca da elevação da produtividade, por meio do uso intensivo de novos fatores de produção, como sementes melhoradas, fertilizantes, maquinário, entre outros, foram bastante intensas para os trabalhadores rurais e muito favoráveis às elites agrárias, agrícolas e agroindustriais (Delgado, 2010, p. 29).

Conexo a estas argumentações, Romano (2011) afirma que a modernização conservadora da agricultura resultou um cenário de mudanças capazes de tornar mais complexa a identificação dos atores. Existiam, de um lado, os “atores estatais” – diversos atores governamentais e o Congresso Nacional – e, de outro, os “atores privados” – elites agrárias e agroindustriais compostas por “grandes” e “médios” proprietários, os complexos das agroindústrias, o agronegócio e suas associações; a banca privada; os importadores; os “pequenos produtores”, os trabalhadores rurais, os “sem-terra” e suas organizações; os mediadores e os consumidores. Essas mudanças também seriam concedidas pela multiplicação de interesses (rurais e urbanos), que passariam a se envolver na agricultura: interesses agrários, industriais, comerciais, financeiros e estatais.

Essa diversificação de interesses e atores provocaria a origem e consolidação das organizações por produto como instâncias de representação dos interesses, ocasionando alterações nas relações de poder do setor, influenciados até o momento pelas tradicionais organizações do patronato rural: a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Sociedade Nacional de Agricultura (SNA) e a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB). A

CNA teria seu poder advindo do sistema sindical corporativo, sobreposto no sistema sindicatos, federações e confederações, e com baixa competência de mobilização. A OCB teria maior legitimidade nas bases e competência de mobilização, mesmo possuindo maiores restrições que a CNA nas Regiões Sul e Sudeste. Tinha a responsabilidade de defender os interesses das cooperativas como empresas agroindustriais, em vez dos interesses agrícolas em genérico. Por sua parte, a SNA perdeu espaço, não representando interesses característicos dentro do setor (Romano, 2011).

Em síntese, até os anos 70 do século 20 as políticas públicas promoviam a modernização agrícola, dando privilégio às grandes propriedades e estimulando a tecnificação e mecanização das lavouras e a oferta de crédito. Conforme Belik e Paulillo (2001), no entanto, no final desse mesmo ano surgem alguns problemas de operacionalização: forte desequilíbrio entre as fontes de captação de recursos e as demandas feitas pelos interessados, além da ineficácia dos altos volumes de recursos para o financiamento da produção, como das distorções fundiárias e sociais ocasionadas pelo uso discriminatório do crédito rural.

Nessa direção, Delgado (2010) apresenta o contexto econômico na década de 80 no Brasil: as condições de articulação, de financiamento e continuidade do crescimento industrial rompem-se como consequência da crise da dívida externa, da impossibilidade de acesso ao mercado internacional de crédito, da crise institucional e financeira do Estado nacional, e do aumento da inflação. Assim, como solução adota-se uma política econômica recessiva seguida de desvalorizações na taxa de câmbio e que, para retomar o crescimento econômico, passa a depender do comportamento do mercado externo.

A partir de 1982, entretanto, os bancos internacionais se recusaram a sustentar o fornecimento de empréstimos e a economia brasileira teve de colocar em prática uma política econômica orientada a reduzir o déficit em transações correntes por meio da obtenção de grandes superávits na balança comercial. Desse modo, a economia brasileira, enquanto sofreu altos danos

com a dívida externa, obteve ótimo desempenho na agricultura, consequência de políticas instituídas para reverter a falta de abastecimento de alimentos e pela política de desvalorização da taxa de câmbio (Delgado, 2010).

Já na segunda metade dos anos 80, Belik e Paulillo (2001) argumentam que o esvaziamento da capacidade de financiamento do Estado provocou uma diminuição do crédito tradicional aos produtores e às empresas agroindustriais. Nesse sentido, do ponto de vista da organização dos interesses agropecuários, constataram-se algumas mudanças: as associações de produtores e sindicatos que antes se estruturavam para o trabalho de *lobby*<sup>6</sup> e obtenção de benefícios por intermédio das agências de governo perderam a sua direção.

Importante ressaltar que na década de 80 se acentuou a crise de poder e legitimidade da ditadura militar, o que abriu espaço para uma redemocratização institucional em 1985 e a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte em 1987 para definir uma nova constituição, a qual seria promulgada em 1988. A nova Carta Magna fortalecia o processo de democratização da sociedade brasileira e promoveria o revigoramento do movimento sindical e outros movimentos sociais.

Bonnal e Leite (2011) observam a evolução do processo de construção das políticas públicas que ocorre durante essas últimas décadas. A fragmentação das políticas seria resultado da redução do papel do Estado juntamente com a desregulamentação da economia durante os anos 80 e pela substituição por programas setoriais específicos fragilmente articulados entre si. Belik e Paulillo (2001) ressaltam que até meados dos anos 80 existiu uma contínua intervenção governamental, mas, a partir desse momento, a agricultura deixou de contar com uma política geral de apoio, assim como o governo deixou de intervir com políticas setoriais. Tudo isso se refletiu em mudanças na reprodução capitalista da agricultura brasileira. Delgado e

---

<sup>6</sup> A análise do lobby, “lobismo” (lobbying), conforme Romano (2009), emerge do cenário político norte-americano e é entendido como troca, geralmente informal, de ideias e informações entre o governo e membros privados, objetivando implicar as políticas públicas.

Cardoso Jr. (2001) notam que as consequências da liberalização comercial e financeira, o fim das intervenções nos mercados de *commodities* e a desvalorização patrimonial fundiária, levaram ao rompimento da “modernização conservadora”, que culminará na década de 90 com uma relativa estagnação do agronegócio e ampliação de um setor de economia familiar no meio rural.

Nota-se também que diante deste contexto de desregulação da economia, bem como da liberalização, globalização e integração regional, mudanças como a multiplicação dos atores organizados na sociedade, o crescimento das demandas por participar das políticas públicas, a participação seletiva dos atores privados nessas políticas, a crescente diferenciação funcional dos programas e dos alvos de ação pública, a descentralização e fragmentação do Estado, a transnacionalização das políticas públicas, e a importância da matriz de informação, limitaram a capacidade do Estado na formulação e estabelecimento das políticas, formando novos espaços institucionais para a burocracia e atores privados (Romano, 2011). Além disso, impulsionou-se no campo a proliferação de forças políticas democráticas, como associações, sindicatos, cooperativas, movimentos sociais, entre outras organizações. Estas, com suas pautas e agendas específicas, defendiam um projeto democrático para suas ações, em contraposição ao Estado autoritário e à reprodução de antigas políticas clientelistas e antidemocráticas enraizadas no sistema político brasileiro (Ganança, 2006).

Segundo Belik e Paulillo (2001), a dependência dos agricultores das condições colocadas pela indústria intervém principalmente no processo de exposição dos seus interesses por meio de organizações reivindicativas, provocando uma inclinação dos poderes de representação das organizações de interesses agrários, uma vez que faltariam condições específicas para a materialização das ações coletivas. Assim, os mencionados autores também afirmam que até o final dos anos 80 as condições específicas apareceram por meio de articulações dos grupos e associações de interesses agroindustriais

junto as agências públicas do Estado em resposta à concretização de políticas setoriais, a ações compensatórias e ao desenvolvimento particular de cada encadeamento produtivo.

Nesse sentido, Delgado (2010) também alega que a Constituição de 1988 viabilizou às esferas públicas a participação, integrando o Estado e a sociedade como representantes da instituição pública na perspectiva de ampliar a democratização ao controle social e descentralizar algumas políticas públicas setoriais. É a partir deste momento que começam a surgir os diversos conselhos municipais e estaduais como espaços de participação e relação entre o Estado e a sociedade civil, instituindo uma nova modalidade de controle público sobre a ação governamental (Carneiro, 2006). Ressalta-se também que o sistema sindical dos trabalhadores rurais deveria ser o principal animador desse processo de democratização, uma vez que, segundo Moruzzi Marques (2009), o STR é reorientado nacionalmente ante a emergência do tema da agricultura familiar<sup>7</sup> e os agricultores deveriam ser os principais protagonistas deste espaço democrático.

Diga-se, de passagem, que os anos 90 assinalam a emergência dos instrumentos de políticas que reconhecem o amplo e diversificado segmento da agricultura familiar como parte dos programas governamentais (Bonnal; Leite, 2011). Delgado e Cardoso Jr. (2001) também sustentam que esta década foi significativa para o papel dos movimentos sociais e sindicais que conquistaram os direitos mínimos no setor da política social e agrária.

Para Netto (2011), os anos 90 também foram marcados por várias transformações tanto na ordem política quanto na econômica, alterando as relações entre Estado e sociedade. Nota-se, neste período, movimentos no sentido de mudanças na economia brasileira, como o processo da abertura comercial e financeira, reestruturação produtiva, reestruturação patrimonial

<sup>7</sup> Definido pela lei 11.326/2006, o agricultor familiar é aquele que realiza atividades no meio rural e atende a alguns requisitos: área menor a quatro módulos fiscais; mão de obra familiar nas atividades econômicas do próprio empreendimento; renda familiar originada de atividades econômicas ligadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; e administre o estabelecimento ou empreendimento com a família.

(privatização), reforma do Estado e desregulamentação. Ou seja, se passa de um modelo de desenvolvimento intensamente conduzido e regulado pela presença do Estado a um modelo em que o Estado mínimo, a plenipotência e a livre-determinação pelos e dos mercados eram aspirados.

Assim, verifica-se que no início dos anos 90 as políticas que prevaleceram dos anos 30 até os anos 80 (políticas integradas e estruturais) foram substituídas por programas setoriais específicos (saúde, educação, meio ambiente, cidades, desenvolvimento rural, entre outros), que, nas décadas seguintes, serão por sua vez substituídas por uma fase de reconstrução de políticas públicas relacionadas em lógicas renovadoras de ação. Enfim, a nova abordagem dada às políticas públicas reflete a vontade de promover uma participação ativa da sociedade civil articulada em suas organizações representativas, que passariam a desempenhar um papel político mais amplo. É neste sentido que as organizações representativas dos atores rurais são convocadas a atuar na elaboração de propostas e alternativas de políticas públicas e, juntamente com o Estado, devem exercer um novo papel, mais ativo e propositivo, principalmente de controle e avaliação de ações negociadas (Teixeira, 2002). Desta forma, se promoveria um modelo de desenvolvimento mais inclusivo e justo.

## **O Perfil das Organizações Sindicais: da teoria à prática**

### ***Sindicatos de Produtores Rurais***

Os sindicatos de produtores rurais representam a classe de empregadores rurais e/ou empresários, responsáveis por coordenar e defender legalmente a categoria econômica nas atividades ligadas ao meio rural. Os SPRs são ligados ao Sistema Federação da Agricultura e Pecuária do seu Estado e têm como entidade líder a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. Muitos dos sindicatos iniciaram como associações rurais. Segun-

do a História da Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais (Faemg) (Federação..., 2011), é no governo de Getúlio Vargas que surgem dois decretos, em 1945, com a intenção de criar a Federação da Agricultura. O decreto DL nº 7.449 esclareceu sobre a organização da vida rural. Segundo ele, cada município deveria possuir uma Associação Rural reconhecida pelo Ministério da Agricultura, cada Estado uma Sociedade Rural para congregar essas associações e, no país, a União Rural Brasileira, unificando as Sociedades Rurais. Todas essas organizações tinham o papel/função de atuar como órgãos técnicos e consultivos do governo, difundir conhecimentos agropecuários e realizar exposições e feiras, dentre outras atividades. Já o segundo decreto, o DL nº 8.127, elucidou que as associações rurais deveriam se constituir em federações estaduais e se ligariam à Confederação Rural Brasileira, que foi fundada somente em 1951. Nesse sentido, a lei não eliminava as entidades existentes, e poderiam adquirir as novas funções e prerrogativas.

Vale ressaltar que em 1963 surgiu a Lei 4.214 – o Estatuto do Trabalhador Rural brasileiro – que tratou dos direitos individuais, coletivos, processuais, previdenciários e da fiscalização trabalhista no campo rural, bem como asseverou que as associações rurais precisavam transformar-se em sindicatos. Esta lei na prática, no entanto, não foi muito aplicada, devido à falta de fiscalização e a deficiências na atuação do Poder Judiciário, o que levou, mais tarde, em 1971, a que se aprovasse uma lei própria sobre enquadramento e contribuição sindical – o Decreto-lei 1.166 de 1971<sup>8</sup> –, que também determinava que as entidades filiadas à Federação da Agricultura do Estado no período 1964 a 1990 deveriam incorporar a denominação de sindicato rural (Paidá, 2012).

---

<sup>8</sup> Em 1973 passa a vigorar a Lei nº 5.889 que abordou normas reguladoras do trabalhador rural. Apenas com a Constituição Federal de 1988, porém, o trabalhador rural passa a ter maiores direitos (Paidá, 2012).

Guerra (1999) observa que existe uma relação entre a alteração dos nomes dos sindicatos e as estratégias da categoria ou de quem a comandava. Para o autor, a ação dos militares sinaliza o ordenamento jurídico e o domínio das organizações representativas, sejam elas dos patrões ou dos não patrões, a partir de então denominadas de sindicatos ao invés de associações. Assim, esses termos que identificavam as organizações rurais são expressões da manipulação política destas categorias. Segundo o autor, “A mudança de denominação de Associações Rurais para Sindicatos indica a intenção governamental de estabelecer diretrizes profissionalizantes segundo um modelo moderno de organização do trabalho” (Guerra, 1999, p. 6).

A denominação de sindicato rural é vaga. Por isso, segundo Guerra (1999), o maior dilema do patronato rural era se incorporar ou não a proprietários que não assalariavam ou assalariavam temporariamente na sua produção agrícola familiar. Assim, para reforçar suas representações políticas se enfrentavam numa disputa com o sindicato de trabalhadores rurais (os quais começaram a surgir de forma embrionária em 1945), estabelecendo estratégias próprias para enquadrar pecuaristas e agricultores inseridos entre a produção agrícola familiar e a empresa agropecuária capitalista.

Conforme Starling (1986), no caso mineiro os receios dos proprietários começaram desde 1961, quando se realizou o I Congresso Nacional de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas em Belo Horizonte. Os trabalhadores rurais reivindicavam uma reforma agrária e se organizavam para isto. Desse modo, tal congresso serviu como um comunicado para que os proprietários de Minas Gerais se reunissem em oposição a esses trabalhadores. Interessante notar, segundo a Faemg (Federação..., 2011), que a Federação das Associações Rurais do Estado de Minas Gerais (Farem), criada em 1951 como entidade representativa de frações do patronato rural, recebeu a carta sindical com base territorial no Estado de Minas Gerais em 12 de outubro de 1965, pelo ministro do Trabalho e Previdência Social, e realizou, em 28 de dezembro do mesmo ano, uma Assembleia Extraordinária para adaptar a nova legislação.

Assim, também passou de Farem à Faemg,<sup>9</sup> com a finalidade de representar os sindicatos mineiros, seja aqueles que vieram da transformação das associações rurais em sindicatos, seja aqueles que seriam fundados depois.

Malagodi (2004) também sustenta que até meados da década de 80 houve no Brasil muitas disputas judiciais trabalhistas que levaram diversos patrões a reduzir o número de moradores e assalariados permanentes em suas propriedades, com receio de que estes os colocariam nos tribunais e os fariam pagar uma indenização eventualmente elevada. Para Bruno e Carvalho (2009), o conflito entre trabalhadores rurais e proprietários/empresários rurais sempre poderá ocorrer, uma vez que eles possuem interesses sociais e posições políticas e ideológicas diferentes, que se manifestam em formas de conceber, compreender e interpretar a dinâmica econômico-social do país.

Referindo-se ao período da Nova República (1985-1988), Sevá (2008, p. 122) destaca que:

motivado pelo aumento de conflitos sociais no campo e pelas demandas organizadas de grupos populares e trabalhadores rurais por reforma agrária e justiça social no campo, houve – também por conta da consolidação de associações por produto e multi-produto e cooperativas em curso, que culminou na formação de lideranças patronais no campo – a emergência de novas formas de representação das elites agrárias e agroindustriais nacionais. Neste processo de retomada das lutas sociais e do recrudescimento do enfrentamento político, agora numa arena democrática, eclodem as organizações classistas e aquelas mobilizadas por um conjunto de direitos cerceados até então pelo regime militar. Movimentos sociais pautados por reivindicações de grupos populares trazem novamente à cena a bandeira da reforma agrária e a denúncia como arma contra a concentração de terras e poder que culminavam no aumento da violência no campo e da miséria e da fome nas cidades.

---

<sup>9</sup> Em 2002 o nome da entidade foi novamente alterado para Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais, mas a sigla permaneceu a mesma (Federação..., 2011).

Sevá (2008) afirma que emergem uma nova legitimação e estratégias de ação que adequam velhas concepções e antigas práticas representativas da dominação patronal, o que implica estabelecer novos códigos de conduta frente ao novo cenário que se formava. Vale destacar, também, segundo Guerra (1999), que a Constituição de 1988 estabeleceu a função social da terra, definindo-a como um meio de produção que deve satisfazer às necessidades da sociedade; assim, a imagem dos produtores rurais começa a ganhar realce, provocando uma nova mudança na estratégia das classes sociais. Neste marco, a partir deste período, muitos sindicatos rurais ou sindicatos patronais rurais (outra denominação existente) mudaram sua denominação para sindicatos dos produtores rurais.

Para o autor, tal mudança de denominação é caracterizada como a extensão das táticas da União Democrática Ruralista, que, inamovível nos seus princípios de manter a proteção da legislação sobre o direito de propriedade da terra, passa a adequar o seu discurso, abandonando a denominação proprietários de terra para usar a de produtores rurais, por considerar que é mais pertinente aos seus interesses no cenário político reinante. Esta mudança mostra, portanto, uma nova estratégia das organizações patronais para fortalecer e aumentar o seu quadro social de modo definido e mobilizável na disputa por uma categoria difusa entre latifundiários, fazendeiros “grandes”, “médios” e alguns “pequenos” com aspirações empresariais (Guerra, 1999).

Sevá (2008) também salienta que já na década de 90 o patronato rural, juntamente com seus dirigentes, continua preservando a sua tradição e seu conservadorismo. A organização e ampliação da representação desses “grupos dominantes” passam a lhes conferir maior poder de barganha junto ao Estado e perante a sociedade. Nesse sentido, a autora assevera que se se fizer uma adaptação dessas características ressaltadas nos anos anteriores para a contemporaneidade, em que a palavra ordem é o agronegócio, pode-se notar ainda que continuam como parâmetros da ação de classes e grupos dominantes no meio rural. Os sindicatos, entretanto, têm uma parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), por sua vinculação com

a CNA. Conforme informado no *site* do Senar, esta instituição de direito privado baseia suas ações em princípios e diretrizes formuladas pela Organização Internacional do Trabalho, nas políticas do Centro Interamericano de Investigação e Documentação sobre Formação Profissional, nas políticas dos Ministérios do Trabalho e da Agricultura e nas diretrizes estabelecidas pela CNA e suas Federações vinculadas. Algumas ações concentram-se na formação profissional rural e promoção social oferecendo cursos profissionalizantes para a população rural bem como formas de democratização.

Silva (2008) também afirma que muitos sindicatos estão preocupados em oferecer aos seus membros cursos educacionais, informações, conhecimentos, atendimentos odontológicos, entre outros serviços. À medida, no entanto, que os sindicatos focam em apenas transferir aprendizado ou prestar serviços, desenvolvem uma função assistencialista, e geram limitações no seu papel reivindicativo e pouca eficiência na sua atuação.

### ***Sindicato dos Produtores Rurais do município estudado***

O Sindicato dos Produtores Rurais do município estudado iniciou como Associação Rural, em abril de 1946, por um grupo de agricultores que resolveu se reunir a fim de organizar a vida rural em torno de uma entidade que os representasse, defendesse e levasse informações, direitos e deveres aos associados. O principal líder destes agricultores para a organização da associação foi responsável também por dirigir a primeira presidência dos trabalhos da mesma.

A Associação Rural do município filiou-se a Faemg e transformou-se em Sindicato Rural. Isto se deu em dezembro de 1965, período em que o Ministério do Trabalho e Previdência Social concedeu a carta sindical ao Estado de Minas Gerais, como já exposto. Esta mudança para sindicato é feita como uma continuação e não significa um rompimento de suas atividades, contribuindo para o reforço da representatividade da classe.

Em 1974 ocorre outra mudança – de Sindicato Rural para Sindicato Patronal Rural – posto que o Sindicato Rural possui uma denominação vaga e não possibilita uma melhor identificação da classe associada e o novo nome permitiria enquadrar melhor a classe empresarial rural. Como mencionado por Guerra (1999), todavia, a partir da Constituição de 1988 o termo produtores rurais se torna mais favorável em vez da denominação proprietários rurais. Conseqüentemente, em 2005, o Sindicato Patronal Rural do município muda novamente sua denominação para Sindicato dos Produtores Rurais, de forma similar a o que foi acontecendo em todo o Brasil.

Durante estes períodos, conflitos entre os SPRs e o STR foram frequentes, sendo um dos casos no município estudado. Na fala dos representantes a seguir pode-se compreender que havia um enfrentamento entre os dois sindicatos do município, e o conflito se dava principalmente por questões de justiça, quando o trabalhador rural, como empregado do patrão, reivindicava por seus direitos por meio do STR.

[...] geralmente já aconteceu época de outros presidentes aí que tinham uma rivalidade muito grande, criavam muito problema, hoje uma sintonia perfeita, certo, o sindicato dos trabalhadores rurais, eles são muito, hoje eles estão muito de cabeça aberta, só aquela questão não existia muito aquele negócio de justiça. O cara que tava trabalhando um dia, trabalhava um tempo, e o sindicato influenciava o cara entrar na justiça contra o produtor; hoje não existe isso não, o próprio trabalhador rural, o sindicato do trabalhador rural eles são muito consciente da situação, da necessidade do emprego, sabe, então assim, hoje existe uma parceria, uma sintonia muito perfeita entre os dois sindicatos, nós estamos bem com os sindicatos, muito bem (Representante B).

[...] era sindicato patronal e sindicato dos trabalhadores, um de lá e um de cá, tinha uma barreira no meio, e nada resolvia, aí um foi mostrando pro outro a importância do diálogo. Olha nós precisamos de você e você precisa de nós, para ter uma boa harmonia para gente trabalhar sem ter problema com justiça, com lei, com nada para gente poder crescer e isso aconteceu, isso é muito bom [...] (Representante V).

Manifestam os depoimentos que tal conflito parece ter sido solucionado por meio do diálogo e entendimento da mútua dependência dentro de um mesmo município. Além disso, nas entrevistas se observa que o SPR possui o reconhecimento dos agricultores em termos de serviços prestados e envolvimento com outras organizações locais. Embora seu número de associados seja menor que o do STR – 180 membros *versus* mais de 2000 – o prestígio é grande. Tal reconhecimento deve-se a ser a organização rural mais antiga no município, constituída com a ajuda do líder da classe patronal, reconhecido e reverenciado pela Faemg, o que estende o seu prestígio ao sindicato local. Coincidindo com o que Sevá (2008) salientou, o patronal rural continuou mantendo sua tradição, mesmo surgindo novos códigos de conduta em sua forma de atuar, continuando a ser um grupo dominante no meio rural.

Em relação às funções desempenhadas pelo sindicato, conforme informado pelos representantes entrevistados, o SPR oferece palestras informativas e cursos profissionalizantes disponibilizados gratuitamente pelo Senar (o que também contribui para o aumento do prestígio do sindicato local), sobre mercados, preços, produtos e questões vinculadas ao agronegócio em geral. Também o SPR oferece atendimento na área de saúde, sobretudo atendimento odontológico. Outros serviços focam questões vinculadas à gestão da produção, como o atendimento na área de registros de funcionários, folha de pagamento, contabilidade, emissão de notas de guias de transporte de animais, etc. Assim, os representantes manifestam que suas atividades visam a oferecer aos produtores alternativas para melhorarem a qualidade da produção e que lhes permitam promover o bem-estar sociocultural dos mesmos. Embora tenha vaga garantida na lei municipal que instaurou o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, o SPR não participa do citado conselho.

Similar, porém, ao que Silva (2008) afirmou sobre a transferência de aprendizado ou prestação de serviços, torna-se preocupante a mudança no perfil do sindicato, quando a representação política perde espaço, fazendo

com que exista uma baixa consciência quanto aos seus verdadeiros fins. A função político-representativa perde importância, concentrando suas ações principalmente na oferta de serviços sociais.

## Sindicato de Trabalhadores Rurais

Os STRs surgem como resposta à exploração dos patrões e como meio de garantir aos trabalhadores direitos trabalhistas, agrupando originalmente várias classes de trabalhadores rurais, boias-frias, peões, etc. Uma de suas características é contribuir para que os trabalhadores rurais possam por si próprios formular seus interesses e lutar por eles, podendo ser coincidentes ou não com os interesses defendidos por outras organizações (Medeiros, 1989).

A partir de 1930, com a ascensão de Vargas, se generaliza e começa a vigorar o reconhecimento de categorias profissionais por meio de entidades de representação política e social. Nota-se, portanto, que “pequenos” proprietários, na forma de assalariados, posseiros, arrendatários e outras situações fundiárias que se constituem no meio rural, se uniram desde meados do século 20 em associações, uniões, cooperativas, ligas ou sindicatos de trabalhadores rurais, caracterizados por uma relação jurídica instável em relação à posse de terra. Somente, contudo, depois da década de 40, com a representação coletiva, esta classe se torna visível na maioria das análises sociológica (Guerra, 1999).

De acordo com Costa (1996), o sindicalismo rural brasileiro embrionariamente nasce em 1945, embora seja identificado o ano de 1954 como início. Essa data registra a mobilização de forças como ação política no meio rural desempenhada pelo Partido Comunista do Brasil (PCB<sup>10</sup>). O movimento sindical dos trabalhadores rurais ganha forças somente no início da década

---

<sup>10</sup> O PCB sofreu alteração no seu nome com a Conferência Nacional em setembro de 1961, passando a se denominar Partido Comunista Brasileiro. Em 1962, porém, alguns militares, por meio de uma Confederação Nacional Extraordinária, resolveram manter o nome antigo – Partido Comunista do Brasil – com a sigla PC do B (Costa, 1996).

de 1960, mais precisamente no governo de João Goulart (1961-1964), momento em que a fundação e o reconhecimento dos sindicatos por parte do Ministério do Trabalho e Previdência Social ganham um grande impulso. Mas, desde meados dos anos 50, com a ajuda do PCB, foram feitos alguns esforços no sentido de colocar essa forma organizacional como um meio de representação, no qual os trabalhadores rurais pudessem reivindicar, fazer valer os seus direitos e, acima de tudo, participar da vida política do país.

Segundo Costa (1996), o impulso que este movimento ganhou em 1962, ligado à mudança do papel do Estado, é explicado pela necessidade deste em assumir a liderança e domínio sobre esse movimento que estava em poder do PCB e da Igreja. Outro fator que também influenciou foram as mudanças no plano político que provocariam redistribuição de poder e favoreceriam a democratização e o funcionamento das organizações trabalhistas. Sendo assim, o autor também afirma:

As inovações apresentadas por essas portarias alteram a base social dos sindicatos, o que provocará um rearranjo das organizações. A Portaria nº 209-A, de 25/6/1962, previa a criação da Confederação Nacional da Agricultura (CNA – patronal) e a Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (Contag). Esta primeira portaria já altera as bases da associação ao distinguir quatro grupos profissionais diferentes: 1º grupo: trabalhadores na lavoura – assalariados, parceiros, autônomos (em regime de economia familiar ou coletiva); 2º grupo: trabalhadores na pecuária e similares; 3º grupo: trabalhadores na produção extrativista rural; 4º grupo: empregados na administração (Costa, 1996, p. 95).

Conquanto, várias reivindicações foram feitas para mudar essa portaria, pois os inúmeros sindicatos criados não possuíam número suficiente de membros para sustentá-los. Assim, em novembro do mesmo ano, cria-se uma nova regulamentação, agrupando as classes: 1ª categoria: trabalhadores na lavoura; 2ª categoria: trabalhadores na pecuária e similares; 3ª categoria: trabalhadores na produção extrativista rural; 4ª categoria: produtores autônomos (pequenos proprietários e arrendatários e trabalhadores autônomos

que exploram a propriedade rural sem empregados, em regime de economia familiar ou coletiva) (Costa, 1996, p. 97). Esse novo enquadramento era mais viável para constituição dos sindicatos rurais.

Picolotto (2009) expressa que os movimentos sociais que surgiram nas décadas de 50 e 60 foram restritos pela própria legislação sindical, que reduzia a ação das organizações camponesas, tirava a autonomia e, consequentemente, limitava as possibilidades de proposição política para a sociedade nacional. O funcionamento dos sindicatos era limitado para reconhecer apenas alguns direitos sociais (principalmente assistenciais) e confinar ou canalizar para o Estado as demandas políticas dos trabalhadores. Isso, de fato, dificultava aos trabalhadores rurais manifestar suas demandas e direitos, ficando restritos às leis que o Estado autorizava.

Somente mais adiante, na década de 70, se reestrutura um “novo sindicalismo”, que visava a ampliar os espaços de representação dos interesses da classe trabalhadora e a romper com as práticas estabelecidas no passado. Sendo assim, o estudioso mencionado mostra que a constituição desse novo sindicalismo emerge em contraposição com o sindicalismo oficial representado pela Contag, uma vez que críticas foram feitas a esta entidade acusando-a de não ser eficaz, por estar direcionada à denúncia de situações concretas aos poderes públicos, sendo pouco efetiva no modo de estimular a organização e mobilização dos trabalhadores para coações.

Ricci (1999) também afirma que o período entre 1979 e 1985 se caracterizou como um momento instituinte de uma nova prática sindical, pois até o final da década de 70 o sindicalismo urbano colocava-se no centro do cenário político brasileiro, principalmente o metalúrgico. Na década de 70 surgiram vários STRs, porém limitados a exercer uma forma pura de ação colaborativa ou representativa, pois estavam “subordinados” ao regime militar, fato que só será superado aos poucos com o processo de transição política do país. O autor também apresenta:

Segundo IBGE, entre 1971 e 1980, foram fundados 1.206 STRs, cerca de 43% do total de STRs do País. É significativo registrar que nos oito anos seguintes, quando da transação política e do término do regime militar, foram fundados apenas 401 STRs (14,5% do total). Os dados revelam, por si, um aparente paradoxo: houve um crescimento vertiginoso de STRs no período mais agudo da repressão política e um refluxo durante a transição política (Ricci, 1999, p. 80).

Esta constatação possibilitou a criação de hipóteses para justificar tal situação. Uma delas relaciona-se, segundo Ricci (1999), com a intervenção estatal que, a partir do Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (Funrural), refletiu no aumento da criação de sindicatos. O Funrural estava previsto no Estatuto do Trabalhador Rural, mas foi deixado de lado após o golpe militar de 1964, sendo reconstituído em 1971 e permanecendo até 1977, quando foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social, que o incorporou, sendo suprido o Funrural.

Desse modo, o papel principal do STR referia-se a sua contribuição no acesso aos benefícios, principalmente à aposentadoria por velhice, uma vez que inicialmente os trabalhadores rurais eram excluídos de outros benefícios, como auxílio-doença, salário-família, auxílio-acidente, salário-maternidade, oferecendo-se somente aposentadoria por invalidez ou velhice, pensões e amparo previdenciário. Nesse sentido, os STRs foram induzidos pela legislação vigente a desempenhar um papel assistencial, com um estreito relacionamento com o governo federal (Ricci, 1999).

Ricci (1999) indica, entretanto, que não é possível afirmar que este crescimento tenha sido exclusivamente devido ao Funrural, pois os recursos repassados aos sindicatos se tornavam escassos em algumas regiões. Também, seria desconhecer o grande investimento da Contag em campanhas para criação de STRs. Vale destacar, no entanto, que o Funrural fixou-se no imaginário dos associados de STRs, caracterizando-o como o principal serviço prestado.

Barbosa (2003) analisa a universalização da previdência social rural que ocorreu em 1988 e foi regulamentada em 1992. Houve, assim, a extensão dos direitos previdenciários aos agricultores enquadrados na categoria de economia familiar sem empregados permanentes, aos pescadores e garimpeiros artesanais. Ressalta-se também que no final dos anos 80 e início dos 90, os STRs passavam por uma crise de sustentação financeira. Nesses anos, alterações no papel do Estado devidas à concepção neoliberal dominante tiveram reflexos também na condução da política agrícola.

No início dos anos 90, segundo Picolotto (2009), o sindicalismo rural da CUT redefiniu seu projeto político e adotou a tática de conquistar e transformar a estrutura interna da Contag. O novo sindicalismo passou a priorizar o segmento da agricultura familiar, reduzindo a ênfase na luta pela reforma agrária e pelos direitos trabalhistas. Surge, assim, em 1996, uma política pública específica para este segmento – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) –, que tem trazido benefícios para produtores de todo O Brasil (Picolotto, 2009).

Nesta perspectiva, o autor afirma que no final dos anos 90 a CUT vem a romper com a Contag ao criar, em 1999, a Frente Sul da Agricultura Familiar, e, em 2001, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul, organização sindical em defesa do fortalecimento da agricultura familiar que culminou na fundação da Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf-Brasil) em 2005. Segundo Romano (2011), a Fetraf, além de reivindicar a representação da agricultura familiar como uma categoria familiar específica, resgata os princípios da liberdade e autonomia sindical que foram abolidos pela intervenção do governo militar. Assim, e respondendo ao aumento da importância crescente da categoria de “agricultores familiares”, mais recentemente, os STRs passaram a atender também os interesses dos agricultores familiares, ou até a se identificar exclusivamente com essa categoria social.

Para tanto, o “novo sindicalismo” dos anos 80 e este mais “novo” ainda com foco na agricultura familiar, deveria ser compreendido como uma ruptura do que havia sido feito pelo velho sindicalismo, denominado populista, no período anterior ao golpe militar, caracterizado pela prática assistencialista e pelo vínculo do sindicato ao Estado. Observa-se, todavia, a persistência do assistencialismo em alguns sindicatos, o que é capaz de transformar o homem na condição de passividade e antidiálogo (Silva, 2008).

### ***Sindicato dos Trabalhadores Rurais do município estudado***

O STR do município foi fundado em 1985 por trabalhadores rurais que buscavam a defesa de sua classe. Observa-se que o STR surgiu no período em que termina o regime militar e se inicia uma transição política, não vivenciando, portanto, a repressão política, nem o incentivo do programa Funrural. Também se diferencia dos sindicatos surgidos mais recentemente, ocupando espaços de representação política abertos pela nova institucionalidade brasileira.

Chama a atenção, portanto, que nos praticamente 28 anos de sua existência tenha permanecido no imaginário dos associados e da diretoria que o seu principal objetivo é disponibilizar aos trabalhadores os benefícios da Previdência Social. Os depoimentos a seguir relatados por um representante, afirmam que o STR passou por uma crise financeira, mas hoje está de portas abertas para atender seus associados principalmente em termos de aposentadoria.

Olha, o que eu conheço do sindicato, foi fundado em 1985 por organização de trabalhadores rurais, no qual o primeiro presidente se chamava [...] Houve um tempo que o sindicato teve uns problemas, financeiro, problema de, é, administração, no qual nos pegamos em 2002 [...] praticamente fechado. Hoje nós temos, se for olhar filiação, nós temos em média de 2000 filiados. Em média, só que não é atuante porque muitos trocaram de categoria, outros faleceram, aí vem filiando à medida do possível, então

nós não temos esse número fechado de sócio ativo. [...] por alto assim a gente não sabe, porque até então, o pessoal não gosta muito de, é, só procura na hora que precisa da entidade, mas graças a Deus a gente tem conseguido manter a porta aberta (Representante V).

[...] Uma das grandes vitórias que nós conseguimos, porque antigamente aqui não se trabalhava todos benefícios e hoje todos os benefícios que a Previdência Social oferece para o produtor rural, o trabalhador, a gente tem conseguido trabalhar sem problema nenhum. Temos apoio da federação que é a Fetaemg, que sempre que a gente precisa deles lá, eles têm socorrido a gente. Eu posso chamar de vitória, porque são dez anos de serviço, sem nenhum processo, administrativo ou judicial, então pra gente uma grande honra [...] (Representante V).

No primeiro depoimento também se percebe que não existe um controle do quadro social, não existe um número exato de membros. Ainda mais: muitos só o procuram quando há a necessidade de algum benefício da Previdência Social. O STR também atende trabalhadores rurais de um município vizinho, uma vez que foi feita uma extensão de base, pois o sindicato do outro município enfrentou alguns processos, sendo fechado. O aumento da sindicalização, portanto, não reflete processos de mobilização em torno de propostas sociopolíticas.

Conforme o segundo depoimento apresentado, o STR trabalha apoiando os produtores na obtenção dos benefícios da Previdência Social, como auxílio-doença, auxílio-reclusão, salário-maternidade, pensão por morte, aposentadoria por idade e por invalidez, e se orgulha por ter um bom relacionamento com as agências do Instituto Nacional do Seguro Social. A própria Federação dos Trabalhadores Rurais de Minas Gerais (Fetaemg) tem mobilizado os STRs filiados a possuírem um diretor exclusivo para os assuntos previdenciários. De fato, pode-se constatar que o STR exerce um papel mais assistencialista, não podendo ser caracterizado seu papel como de reivindicação e defesa dos interesses de seus membros. Embora tenha vaga garantida na lei municipal que instaurou o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, o STR não participa das reuniões do conselho.

Outro elemento que se destaca nos depoimentos é a menção aos “dez anos de serviço” feita pelo dirigente. O perfil da diretoria do STR se assemelha ao que Ricci (1999) expõe sobre o que acontecia ao final dos anos 80, com presidentes exercendo o cargo por muitos anos, tendo este como sua profissão. Na realidade, parece haver uma acomodação da população à medida que esta diretoria torna-se hegemônica. Observa-se também o interesse político mantido pelo representante do STR, como acontece também no SPR, de modo a confirmar uma representatividade autoritária. Ricci (1999) afirma que é comum os presidentes de sindicatos se tornarem figuras importantes em municípios pequenos, ao lado de outras autoridades, como padres e prefeitos, para afirmarem sua expressividade. Graças a este poder de representação muitas carreiras políticas surgem de dentro de um sindicato, favorecendo o primeiro passo para candidaturas, como a de vereador, cargo ocupado pelo presidente do STR. Assim, a entrada na política é estimulada pelas próprias entidades de classe.

Por fim, existe uma necessidade de diversificação dos papéis e serviços prestados pelo STR. A diretoria atual do STR diz reconhecer que o trabalho do sindicato no meio rural não é só lidar com benefícios da Previdência Social e até pensam em expandir para outras áreas, como políticas públicas do meio rural, em especial o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, pois assim o sindicato poderia exercer um papel no processo de desenvolvimento local, mas afirmam que a Previdência Social é uma demanda dos trabalhadores rurais, por isso o foco principal nos benefícios. Também, neste caso, o assistencialismo ocupou o lugar da reivindicação, representação e articulação política.

## **Considerações Finais**

O presente artigo visou a discutir os papéis das organizações sindicais rurais e sua eventual relação com as políticas públicas para o desenvolvimento rural. Procurou-se discutir como estas políticas influenciaram no

processo de desenvolvimento organizacional e nos papéis atuais dessas organizações, dadas as mudanças que as políticas públicas vivenciaram ao longo dos anos.

Os papéis que os sindicatos rurais do município estudado cumprem e os benefícios que oferecem, refletem a marca de políticas públicas anteriormente promovidas no país. A adesão a novos papéis que as políticas contemporâneas oferecem, no entanto, não tem sido automática por parte destas organizações. Muito pelo contrário, constatou-se que o SPR e o STR não desempenham um papel político relevante como entidades representativas adequadas aos tempos de hoje. O SPR se fortalece e justifica seu acionar pelos cursos oferecidos pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Rural, levando cursos profissionalizantes para os produtores e suas famílias, e o STR se concentra na disponibilização de benefícios da Previdência Social. Os dois sindicatos, portanto, exercem um papel mais assistencialista do que representativo, além de não contribuir no acesso de seus associados a outras políticas públicas atualmente oferecidas pelas diferentes instâncias governamentais, nem participar das instâncias coletivas locais, quando ações destinadas ao meio rural são discutidas.

Diante ao exposto, pode-se dizer que o processo de descentralização e democratização das políticas públicas nem sempre é bem-sucedido em lograr maiores níveis de participação, porque muitas políticas acabam sendo desenhadas para tipos ideais de organização, sem conseguir atender às especificidades ou conseguir resposta e adesão das organizações preexistentes.

Promover, portanto, políticas públicas atribuindo papéis às organizações não garante que estas passem a desempenhar as funções que lhes foram determinadas, em especial quando as organizações são anteriores às políticas específicas e já desenvolvem papéis e funções que se tornaram tradicionais para elas. Assim, processos sociais mais complexos deverão ser impulsionados para incentivar modelos verdadeiramente participativos de

desenvolvimento, para que a política pública consiga que as organizações, como os sindicatos, sejam verdadeiros porta-vozes de seus associados e não meros intermediários entre eles e os serviços estatais.

## Referências

BARBOSA, R. S. Sindicalismo rural brasileiro nos anos 1990: os aposentados em cena. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 11., 2003, Campinas *Anais...* Campinas: Unicamp, 1 a 5 set. 2003.

BELIK, W.; PAULILLO, L. F. O financiamento da produção agrícola brasileira na década de 90: ajustamento e seletividade. In: LEITE, P. (Org.). *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Ed. da Universidade; UFRGS, 2001.

BONNAL, P.; LEITE, S. P. (Orgs.). *Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.

BOUDON, R.; BOURRICAUD, F. *Dicionário crítico de Sociologia*. Trad. Maria L. G. Alcoforado e Durval Ártico. São Paulo: Ática, 1993.

BRUNO, R.; CARVALHO, A. V. de. Processos históricos: atores sociais no debate do I PNRA. In: BRUNO, R. et al. *Um Brasil ambivalente: agronegócio, ruralismo e relações de poder*. Rio de Janeiro: Mauad X; Seropédica, RJ: Edur, 2009.

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafio para sua institucionalização. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). *Políticas públicas*. Brasília: Enap, 2006. (Coletânea, v. 2).

COSTA, L. F. C. *Sindicalismo rural brasileiro em construção*. Rio de Janeiro: Forense Universitária; UFRRJ, 1996.

DELGADO, G. C.; CARDOSO Jr., J. C. C. Universalização de direitos sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90. In: LEITE, P. (Org.). *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Ed. da Universidade; UFRGS, 2001.

DELGADO, N. G. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao governo Lula. In: DELGADO, N. G. (Org.). *Brasil rural em debate: coletâneas de artigos*. Brasília: Condraf; MDA, 2010.

FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *FAEMG: 60 anos de história*, 2011. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com>>. Acesso em: fev. 2013.

GANANÇA, A. C. *Associativismo no Brasil: características e limites para a construção de uma nova institucionalidade democrática participativa*. Brasília, 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Pública) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília (UNB), 2006.

GUERRA, G. A. D. *Sindicatos Patronais versus Sindicatos de Trabalhadores Rurais no Estado do Pará: novas estratégias de representação política*. 1999. Disponível em: <<http://www.google.com.br>>. Acesso em: 11 mar. 2013.

LEITE, S. Padrão de financiamento, setor público e agricultura no Brasil. In: LEITE, S. (Org.). *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2001. p. 53-95.

MALAGODI, E. O sindicato rural e seus parceiros: notas sobre um processo de mudança. In: WANDERLEY, M. de N. B. (Org.). *Globalização e desenvolvimento sustentável: dinâmicas sociais rurais no Nordeste brasileiro*. São Paulo: Polis, 2004.

MEDEIROS, L. S de. *História dos movimentos sociais no campo*. Rio de Janeiro: Fase, 1989.

MORUZZI MARQUES, P. E. Participação e Pronaf: um estudo do poder, dos atores e dos conflitos em torno dos conselhos municipais de desenvolvimento rural. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MURIZZI MARQUES, P. E. (Orgs.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

NAVARRO, Z. Meio século de transformações do mundo rural brasileiro e a ação governamental. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, DF, Publicação trimestral, ano XIX, Edição Especial Aniversário do Mapa – 150 anos, jul. 2010.

NETTO, C. G. A. M. A política agrícola brasileira, sua adequação e sua funcionalidade nos vários momentos do desenvolvimento nacional. In: BONNAL, F.; LEITE, S. P. (Orgs.). *Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.

PAIDA, Z. *Trabalhador rural*. Conteúdo jurídico, 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br>>. Acesso em: 14 fev. 2013.

PICOLOTTO, E. L. O “fazer-se” dos agricultores familiares como sujeitos de direitos. *Pensamento Plural* (Ufpel), v. 3/4, p. 91-115, 2009.

PORTO, N. A. S. O olhar da aprendizagem nas políticas públicas: processos, interações e alternativas – a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). In: *Encontro das Redes de Estudos Rurais de Desenvolvimento, Ruralidades e Ambientalização: paradigmas e atores em conflitos*, 5. 3 a 6 jun. 2012.

RICCI, R. *Terra de ninguém: representação sindical rural no Brasil*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1999.

ROMANO, J. O. Redes de política pública. In: BONNAL, F.; LEITE, S. P. (Orgs.). *Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.

ROMANO, J. O. *Política nas políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: Mauad X; Seropédica: Edur, 2009.

SARAIVA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, E.; FERRAZERI, E. *Políticas públicas*. Brasília: Enap, 2006.

SENAR. *O Senar*. Disponível em: <<http://www.senar.org.br/novo2012/index.php/institucional/apresentação/>>. Acesso em: 17 maio 2013.

SEVÁ, J. T. *Classes patronais rurais e conflitos sociais: um estudo sobre as ações das organizações rurais frente à questão ambiental*. 2008. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

SILVA, J. G. Da. *O que é questão agrária*. São Paulo: Brasiliense. 2001.

SILVA, T. A. A. da. *O sindicalismo rural e os caminhos para a autogestão: uma superação do assistencialismo*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2008.

STARLING, H. M. M. Os “barões da terra”. In: STARLING, H. M. M. *Os senhores das gerais: os novos inconfidentes e o golpe de 1964*. Petrópolis: Vozes, 1986.

TEIXEIRA, E. C. *O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade*. 2002. Disponível em: <<http://www.fit.br>>. Acesso em: out. 2012.

Recebido em: 11/3/2013

Accite final em: 13/9/2013