

15.124



POLÍTICAS AGRÍCOLAS EM SÃO PAULO  
(1930-80: o papel da Secre  
taria da Agricultura.

15.124

POLÍTICAS AGRÍCOLAS EM SÃO PAULO (1930-80): O PAPEL DA SECRETARIA DA AGRICULTURA



RICHARD DOMINGUES DULLEY

APROVAÇÃO EM \_\_\_\_\_

_____	_____
(nome)	(assinatura)
_____	_____
(nome)	(assinatura)
_____	_____
(nome)	(assinatura)
_____	_____
(nome)	(assinatura)
_____	_____
(nome)	(assinatura)

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA

POLÍTICAS AGRÍCOLAS EM SÃO PAULO (1930-80): O PAPEL DA SECRETARIA DA  
AGRICULTURA

RICHARD DOMINGUES DULLEY

SOB A ORIENTAÇÃO DO PROFESSOR  
PAULO ROBERTO BESKOW

Tese submetida como requisito par-  
cial para a obtenção do grau de  
mestre

em  
Área de concentração em Política  
Agrícola

Itaguaí, Rio de Janeiro  
Outubro, 1988

Aos meus pais

## AGRADECIMENTOS

Ao ensejo de concluir este trabalho agradeço:

Ao Instituto de Economia Agrícola (IEA), não só pela oportunidade que nos deu de realizar o Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento Agrícola (CPDA) da FGV/RJ, hoje incorporado à Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), mas também pelo ambiente favorável que nele encontro e desfruto.

Ao Dr. Ivan Otero Ribeiro, orientador, infelizmente falecido, por sua compreensão e estímulo. Compreendeu ele, as dificuldades enfrentadas para a conclusão desta dissertação desde que de 1983 até o presente ocupamos cargo de direção no IEA, o que em determinados momentos nos obrigou a afastamentos involuntários do empreendimento. Ao Dr. Ivan cabem, a definição da linha geral e grande parte das sugestões e críticas que nos auxiliaram a melhorar a análise e exposição.

Ao Dr. Paulo Roberto Beskow, orientador, que gentilmente aceitou continuar a orientação. Suas sugestões, críticas e entusiasmo foram de grande valia e abrangeram aspectos fundamentais do trabalho e sua versão final.

A Maria A. Sanches da Fonseca pela inestimável atenção, carinho, estímulo, críticas, sugestões e dedicação extrema sem a qual certamente não teria concluído este trabalho.

Ao Dr. Antônio Ambrósio Amaro pela revisão do trabalho, sugestões e críticas, assim como, pelo que com ele aprendi durante a amigável convivência na assessoria técnica do IEA.

Aos pesquisadores Natanael M. dos Anjos e Maria Elisa Benetton pelo apoio na realização do curso.

A Miriam Cintra, Fátima M. M. Saldanha Faria e Marina Correia Pino pela ajuda na organização do material.

Ao meu filho Lucas pela paciência que pode ter com o pai.

Ao Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA), que através de seu programa de pesquisa e economia (PNPE) nos deu suporte financeiro.

Aos professores do CPDA, cujos ensinamentos constituíram para mim, um marco, da verdadeira compreensão da realidade e de sua transformação.

Ressalto, finalmente, que a colaboração recebida destas pessoas não as torna coniventes com os erros ou omissões eventualmente contidos neste trabalho. Elas simplesmente contribuíram para reduzi-los; daí nossa gratidão.

## BIOGRAFIA

O autor é engenheiro-agrônomo diplomado pela Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiróz da Universidade de São Paulo.

Iniciou sua atividade profissional no Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), em 1965, onde participou do Grupo de Regulamentação do Estatuto da Terra. Em 1966, realizou o Curso Anual Internacional de Reforma Agrária no Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas - Centro Internacional de Reforma Agrária (IICA - CIRA), na Colômbia. Foi chefe do Setor Técnico de Promoção Agrária da Delegacia Regional do IBRA, na área prioritária do Rio de Janeiro, até 1970.

Em 1972, ingressou no Instituto de Economia Agrícola onde desenvolveu trabalhos na área de custo de produção até 1979, quando se afastou para a realização do Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento Agrícola, retornando em 1980 à instituição. A partir de 1983 ocupou a função de diretor da Divisão de Apoio à Pesquisa. Em 1984, foi designado para a função de Assistente Técnico de Direção do IEA, onde permaneceu até o final de 1987. No início de 1987 foi substituído do Diretor Geral. Atualmente é Diretor da Divisão de Economia da Produção.

Sua vivência funcional se deu dentro de ramos do aparelho de Estado, onde se defrontou com uma série de situações e problemas que o levaram a questionar não só sua participação, desempenhando funções técnico-administrativas mas, também, seu relacionamento com as frações de classe, dominante e dominada.

Nessa vivência as mais variadas medidas de política agrária foram tomadas pelo Estado, sem que fosse possível por parte do autor ter uma compreensão mais profunda de suas verdadeiras motivações.

Seu esforço fundamental foi o de tentar superar toda uma visão empirista e formalista da realidade, produto dos bancos escolares, da vida profissional e até mesmo pessoal, dando uma nova qualidade aos conhecimentos práticos e teóricos acumulados até o presente.



## ÍNDICE

CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO .....	01
1.1. Objeto e Objetivos .....	07
1.2. Quadro Teórico de Referência .....	16
1.3. Hipóteses e Procedimentos Utilizados .....	18
1.4. Os Instrumentos de Política Agrárias .....	21
CAPÍTULO II - O CARÁTER DE INTERVENÇÃO DO ESTADO .....	44
CAPÍTULO III - ASPECTOS ECONÔMICOS, POLÍTICOS E ADMINISTRATI- VOS DO PERÍODO 1930-80.....	60
CAPÍTULO IV - CONSIDERAÇÕES SOBRE POLÍTICA AGRÁRIA.....	94
4.1. Os Núcleos Originários de Política Agrária-Grupos de Pressão, Grupos de Decisão e Fatores Conjunturais ...	94
4.2. Política Agrícola ou Política Agrária .....	104
CAPÍTULO V - POLÍTICAS AGRÁRIAS A NÍVEL DE SECRETARIA DA AGRICULTURA .....	115
5.1. Introdução .....	115
5.2. Intercâmbio da Secretaria da Agricultura com o Gover- no Federal .....	125
5.3. Interação da Secretaria da Agricultura com os Produ -	

tores .....	129
5.4. Interação da Secretaria da Agricultura com o Setor Industrial .....	143
5.5. Pesquisa e Assistência Técnica .....	150
5.6. Análise Geral .....	159
CAPÍTULO VI - CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	172
CAPÍTULO VII - CONCLUSÕES .....	189
RIBLIOGRAFIA CONSULTADA .....	194
ANEXO A .....	204
ANEXO B .....	299

## LISTA DE QUADROS E FIGURAS

FIGURA 1 - Ação do Estado e Política Agrária.....	109
QUADRO 5. 1 - Relação dos Secretários da Agricultura no Estado de São Paulo, 1930-80 .....	131
QUADRO 5. 2 - Pronunciamento no Alto Conselho Agrícola, de João Rodrigues Alkimin .....	137
QUADRO 5. 3 - Pronunciamento no Alto Conselho Agrícola, de Ge- raldo Diniz Junqueira .....	138
QUADRO 5. 4 - Pronunciamento no Alto Conselho Agrícola, de Dr. Fábio Meirelles .....	139
QUADRO 5. 5 - Pronunciamento no Alto Conselho Agrícola, de Dr. Renato Ticoulat .....	140
QUADRO 5. 6 - Pronunciamento do Dr. Herbert Levy .....	141
QUADRO 5. 7 - Pronunciamento no Alto Conselho Agrícola, de Dr. Pedro Tassinari .....	142
QUADRO 5. 8 - Pronunciamento no Alto Conselho Agrícola, pelo Dr. José Mário J.Azevedo .....	142
QUADRO 5. 9 - Resumo das Medidas Propostas e/ou Tomadas e Obje- tivos Gerais das Políticas Agrárias da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo, 1930-80... ..	160
QUADRO 5.10 - Resumo das Principais Medidas Propostas e/ou To- madas das Políticas Agrárias da Secretaria da A- gricultura do Estado de São Paulo, 1930-80 (sínte- se).....	164

QUADRO A. 1 - Medidas Propostas e/ou Tomadas e Objetivos Gerais de Política Agrária da Secretaria da Agricultura, Estado de São Paulo, Período 1927-30 .....	212
QUADRO A. 2 - Medidas Propostas e/ou Tomadas e Objetivos Gerais de Política Agrária da Secretaria da Agricultura, Estado de São Paulo, Período 1931-37 .....	222
QUADRO A. 3 - Medidas Propostas e/ou Tomadas e Objetivos Gerais de Política Agrária da Secretaria da Agricultura, Estado de São Paulo, Período 1938-40 .....	229
QUADRO A. 4 - Medidas Propostas e/ou Tomadas e Objetivos Gerais de Política Agrária da Secretaria da Agricultura, Estado de São Paulo, Período 1941-45 .....	234
QUADRO A. 5 - Medidas Propostas e/ou Tomadas e Objetivos Gerais de Política Agrária da Secretaria da Agricultura, Estado de São Paulo, Período 1946-50 .....	243
QUADRO A. 6 - Medidas Propostas e/ou Tomadas e Objetivos Gerais de Política Agrária da Secretaria da Agricultura, Estado de São Paulo, Período 1951-54 .....	251
QUADRO A. 7 - Medidas Propostas e/ou Tomadas e Objetivos Gerais de Política Agrária da Secretaria da Agricultura, Estado de São Paulo, Período 1955-58.....	259
QUADRO A. 8 - Medidas Propostas e/ou Tomadas e Objetivos Gerais de Política Agrária da Secretaria da Agricultura,	

Estado de São Paulo, Período 1959-62 .....	263
QUADRO A. 9 - Medidas Propostas e/ou Tomadas e Objetivos Gerais de Política Agrária da Secretaria da Agricultura, Estado de São Paulo, Período 1963-66 .....	274
QUADRO A.10 - Medidas Propostas e/ou Tomadas e Objetivos Gerais de Política Agrária da Secretaria da Agricultura, Estado de São Paulo, Período 1967-70 .....	281
QUADRO A.11 - Medidas Propostas e/ou Tomadas e Objetivos Gerais de Política Agrária da Secretaria da Agricultura, Estado de São Paulo, Período 1971-74 .....	287
QUADRO A.12 - Medidas Propostas e/ou Tomadas e Objetivos Gerais de Política Agrária da Secretaria da Agricultura, Estado de São Paulo, Período 1975-79.....	290
QUADRO A.13 - Medidas Propostas e/ou Tomadas e Objetivos Gerais de Política Agrária da Secretaria da Agricultura, Estado de São Paulo, Período 1979-82 .....	296

## RESUMO

Esta pesquisa procurou entender o papel da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo, na execução de políticas agrárias no período, 1930-80.

Foram analisadas: as articulações relativas ao desenvolvimento da formação capitalista brasileira, o papel do Estado e o processo de centralização de decisões; as mudanças e limitações da atuação da Secretaria, suas relações com órgãos federais, setores agrícola, comercial e industrial; e objetivos básicos das diversas políticas agrárias.

Conclui-se que o poder político decresceu, em diferentes momentos de dominação e/ou direção, mediante a expansão privada, e centralização de decisões a nível federal.

A Secretaria teve seu papel limitado, politicamente, mediante a perda de algumas de suas atribuições e pelo fato do Poder Central e setor privado terem assumido novos encargos, necessários ao desenvolvimento capitalista da agricultura e do País.

Nesse complexo de movimentos de poder político e econômico, destacou-se o fato de que a Secretaria teve cinquenta diferentes secretários, a maioria deles representantes da classe proprietária rural.

O papel da Secretaria quanto às políticas agrárias, foi estável, conservador e embebido na técnica e sua ideologia, acreditando ter desempenhado papel exclusivamente técnico, sem perceber que a técnica não é apolítica.

## SUMMARY

This research look for understanding São Paulo State Secretary of Agriculture's role at the agrarian policies execution in the period 1930-80. There were made analysis coverings: articulations about the development of brasilian capitalist formation, State role and the centralized decision process; changes and limitations of Secretary's work, their relations with federal organizations, agricultural, commercial and industrial sectors; and basic objectives of several agrarian policies.

We could conclude that the politic power has decreased at different domination and/or direction moments, through out Private State expansion and central federal level decision.

The Secretary's role was politically limited by withdrawing of some of it's attributions and by the Central Power and private sector assuming new duties with regret to the agriculture and country capitalist development. The latter had a stronger effect.

In this politic and economic power complex movements, we point out that Secretary of Agriculture had fifty different Secretaries, most of them land-owners class representants.

Secretary of Agriculture's role was stable, consevator and soaked in technique and it's ideology, believing to have a technical role without understanding that technique is not unpolitical.

## CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO

Diversos trabalhos, estudos e teses têm sido realizados enfocando o processo de industrialização que ocorreu no País, sendo que alguns extrapolaram os aspectos puramente econômicos e analisam a participação do Estado nesse processo, assim como, as questões políticas que dele se originaram ou decorreram. Na maioria dos trabalhos, entretanto, tudo acontece como se o País fosse uma grande unidade e, raramente, são destacados e analisados eventos locais dos estados e que, muitas vezes, se constituíram em importantes aspectos da sua vida econômica, social e política.

A necessidade e a importância dos estudos a nível nacional acabam por obscurecer o nível estadual de tal forma que se tem a impressão de que tudo se passa como se os acontecimentos aí verificados só parecem existir quando merecem destaque por parte dos autores. Entretanto, a vida econômica, social, política e administrativa de uma unidade da Federação é muito mais rica e complexa do que a sucessão de acontecimentos pinçados. Ela é



constituída não só pelas relações de produção que aí se dão e seus reflexos nos níveis político, social e econômico mas, também, a nível de cada município e de cada distrito.

Embora a Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo já tenha completado 90 anos de existência, muito pouco tem-se escrito sobre ela como instituição, sua evolução histórica, seu relacionamento com outros setores da sociedade, seus objetivos, seus sucessos e dificuldades encontradas até o presente.

Criada em 1891, com a denominação de Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, transforma-se em Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio, em 1926, face ao desmembramento de suas atribuições relativas a obras públicas. Em 1946, novamente parte de suas atribuições são desmembradas, com a criação da Secretaria do Trabalho, Indústria e Comércio. Recebe, então, a denominação de Secretaria da Agricultura até 1979, quando, finalmente, passa a se chamar Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo.

No final do período estudado, a Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo, face à sua estrutura, atribuições e funções, tinha relativamente pouca autonomia quanto à assistência técnica, pesquisa agropecuária, abastecimento de produtos agrícolas e prestação de serviços de mecanização. Entretanto, outros setores, e talvez os mais importantes instrumentos de política agrícola eram controlados pelo poder central. Tais instrumentos são: crédito rural, preços mínimos, preços dos insumos (exceto semente oficial), salário mínimo de referência, problemas fundiários (estrutura fundiária), importação e exportação de produtos agrícolas, sindicalização rural (organização da mão-de-obra) e cooperativismo (legislação).

Os produtores rurais, complexo agroindustrial, instituições bancárias, órgãos e empresas de comercialização agrícola, trabalhadores rurais e consumidores finais, constituem basicamente os grupos que sofrem a influência das políticas agrárias adotadas e que, por sua vez, influem ou tentam influir nas mesmas, não só a nível estadual mas também na esfera federal.

Atualmente, o poder de decisão sobre as políticas está concentrado no nível federal e dividido basicamente entre o Ministério da Agricultura e os Ministérios da Fazenda e o do Planejamento. Por outro lado, uma Secretaria de Agricultura, a nível de Unidade da Federação está estruturada e tem atribuições gerais e específicas, que se destinam a influir no setor agropecuário através de medidas de política agrária, praticadas na sua área de atuação. O poder dos órgãos federais nas decisões mais importantes de política agrária, traz a tona algumas questões, tais como: qual o papel atual da Secretaria da Agricultura, qual o limite da sua atuação e responsabilidade e porque perdeu seu poder de decisão a partir de determinada época.

A abordagem adotada para o estudo do papel da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo, na política agrária teve como pano de fundo as análises já realizadas sobre o processo de industrialização do País e, particularmente, de São Paulo, ao mesmo tempo em que se procurou relacioná-lo com as transformações pelas quais passou a agricultura nacional e paulista no período estudado.

Como dito anteriormente as análises sobre políticas agrárias tem-se restringido ao nível nacional, dando a impressão de que as mesmas têm efeitos semelhantes em todas as unidades da Federação. Poucas vezes chegam até, ou reconhecem a influência e interferência de órgãos estaduais liga-

dos ao setor agrícola. No entanto, esses órgãos e Instituições podem desempenhar um papel na execução das determinações federais, têm uma contribuição autônoma, além de servir de elo entre os interesses, reivindicações e reclamos dos agricultores de cada Unidade da Federação.

Especificamente no caso de São Paulo, essa influência tem sido mais intensa, não só pela importância de sua economia e agricultura no contexto do País, mas, também, por seu pioneirismo e tradição nas mais variadas atividades ligadas ao setor agrícola.

A simples existência da Secretaria da Agricultura e de seus órgãos, durante o período estudado, implicou necessariamente em um mínimo de interferência, ainda que indiretamente, na produção agrícola e, de modo geral, no meio rural e na economia de São Paulo. É mediante essa interferência e através do exercício das suas atribuições legais que a Secretaria fornece elementos e indicações técnicas e econômicas aos setores ligados à produção, moldando assim a evolução que se pretenda seja tomada pelo setor agropecuário paulista.

A participação dos órgãos de nível federal na determinação das políticas agrícolas praticadas em São Paulo, com uma crescente concentração de recursos e de poder de decisão foi, sem dúvida, uma das características marcantes no período coberto pela pesquisa.

Neste capítulo são colocados o objeto e objetivos do trabalho assim como os limites a que está sujeito. Estabelece-se o quadro teórico de referência que dá sustentação à análise da atuação do Estado em relação ao setor agrícola. Apresentam-se as hipóteses e procedimentos utilizados no empreendimento da pesquisa. Estes últimos caracterizados com duas abordagens, uma "política" através da qual se procurou entender os "por quês" e

outra "apolítica", "neutra", ou "factual", conforme a maioria dos trabalhos relativos a políticas agrícolas que limita-se aos "como", ou seja, a seus aspectos puramente históricos, restritos ao conjunto de medidas adotadas pelos governos estadual e federal, no período 1930-80, em relação ao setor agrícola sem nenhuma análise de seus nexos internos, representados pela sua interferência na estrutura fundiária, reprodução do capital, hierarquia de classes sociais no setor agrícola, trabalho excedente na agricultura, e custo de reprodução da mão-de-obra urbana.

O Capítulo II é constituído por uma breve revisão teórica sobre o Estado e o objetivo foi, exclusivamente, o de tentar captar da bibliografia consultada, o porquê de sua existência e necessidade na formação capitalista brasileira, assim como, ajudar aos funcionários públicos que trabalham com política agrária, a entender melhor seu papel e desmistificar sua aura de neutralidade.

O Capítulo III procura, apoiado em diversos autores, resumir aspectos econômicos, políticos e administrativos que demonstram como, no período 1930-80, ocorreu a passagem do predomínio agrário para o industrial, assim como, o processo de centralização de decisões e que constituem o pano de fundo do trabalho.

No Capítulo IV procurou-se identificar os núcleos originários de política agrária, divididos em grupos de pressão, grupos de decisão e fatores conjunturais, em relação à agricultura paulista do período. Neste contexto, procura-se analisar como são tomadas as decisões no complexo de interesses de grupos, a questão das prioridades, as transformações institucionais e administrativas, a vontade ou "determinação" dos secretários ou ministros de Estado para a área agrícola, a resistência da máquina do Estado.

Alerta-se, também, para a confusão ou identificação de política agrícola com instrumentos de política agrícola, e para a falta de conceito claramente definido para a mesma. Procura-se demonstrar a diferença que existe entre política agrícola e política agrária. Destaca-se o papel da seleção negativa de que se vale o Estado para mascarar seu caráter de classe ao deixar de tomar decisões fundamentais numa postura aparentemente neutra. A ação do aparelho de Estado e Privado, suas interações internas e externas, em relação ao setor agrícola, são analisados no contexto do desenvolvimento capitalista da agricultura.

No Capítulo V são analisados, dentro do contexto histórico do período 1930-80, os principais fatos que influenciaram na determinação do desenvolvimento da agricultura paulista, a interação da Secretaria da Agricultura com o Governo Federal, com os produtores, destacando-se aqui sua presença constante no comando da Pasta da Agricultura, assim como, gradualmente surge algo indefinido que poder-se-ia chamar de política agrícola. Analisa-se, também, a interação da Secretaria da Agricultura com o setor industrial quando este ainda achava-se subordinado e quando este último subordina o agrícola, com o processo de modernização da agricultura e, também, o sistema de pesquisa e assistência técnica.

É feita, também, uma análise geral da Secretaria, no período, que permite identificar o rumo da política agrária e do papel da mesma.

O Capítulo VI procura recuperar do texto os limites a que a Secretaria esteve submetida e destacar: a exclusão dos trabalhadores rurais como sujeito da sua ação; a interferência do Governo Federal e iniciativa privada; efeitos de grupos de pressão; feixes de decisões que compuseram as políticas agrárias paulista; o papel pioneiro da Secretaria na área de pes-

quisa e assistência técnica; descompasso entre "linha de frente" e cúpulas; contradições entre sociedade local, produtores e Poder Central; e, centralização de recursos e decisões a nível federal.

O Capítulo VII refere-se às conclusões a que se chegou, relativamente ao papel da Secretaria da Agricultura em relação às políticas agrárias, no período 1930-80, em São Paulo.

#### 1.1. Objeto e Objetivos

No decorrer das transformações institucionais e funcionais, pelas quais passou a Secretaria da Agricultura, foram destacados determinados assuntos ou problemas, privilegiando-se, desta forma certas áreas de atuação no leque das atribuições que dispõe o órgão estadual. Da mesma forma, outros assuntos ou problemas são relegados a um segundo plano. A maior ou menor importância que o órgão estadual dá a determinadas funções, resulta em diferentes medidas conjunturais de política agrícola, cujos limites, entretanto, são, em última instância, os interesses dos grupos que exercem influência na formulação das políticas agrícolas, quer a nível estadual, quer através de órgãos federais, os quais tem maior poder decisório.

Por outro lado, os grupos de influência de órgãos ou políticos representantes das classes proprietárias rurais, das indústrias produtoras de insumos agrícolas e processadoras de produtos agrícolas, bancos oficiais e privados, autarquias, além de consumidores, imprensa e público em geral relacionam-se, também, com a Secretaria da Agricultura. É através desse

relacionamento e das influências recebida por intermédio de seus funcionários e dirigentes, que se compatibilizam e são viabilizados, muitas vezes, interesses contraditórios. Essas influências e interesses, entretanto, vão se alterando pelas próprias modificações que ocorreram e vêm ocorrendo na economia paulista e brasileira.

A diversificação da economia, com o surgimento e crescimento do setor industrial, levou inicialmente a uma divisão do poder político entre este e o grande comércio e os grandes proprietários de terra. Este fato se reflete institucionalmente, no caso de São Paulo, com a criação da Secretaria do Trabalho, Indústria e Comércio, separada da Secretaria da Agricultura. Assim, no final dos anos 20, os grandes proprietários de terra tinham grande poder e determinavam, quase que sozinhos, a política agrícola a ser adotada. Entretanto, gradualmente, foram perdendo seu poder de influência, até o ponto em que o setor industrial passa a ter um peso maior na determinação dessas políticas.

Essa inversão, quanto ao poder de influência, ocorreu a nível do Estado de São Paulo, porém, via órgãos federais e atingiu seu auge quando as políticas agrárias tornaram-se indispensáveis ao complexo agroindustrial. Passam, então, a depender das políticas agrárias para extrair a maior parte dos excedentes financeiros na agropecuária, através da venda de insumos. Pelo lado das agroindústrias consumidoras de matéria-prima agrícola, sua influência procura se fazer presente na garantia de suprimento de matéria-prima, na ausência de risco e na redução dos preços pagos ao produtor. Concomitantemente, a preocupação com alimentação barata se fez sentir como forma de evitar aumentos salariais dos trabalhadores urbanos.

Os produtores agrícolas - o mais antigo grupo de influência em relação às medidas de política agrária - têm lutado na defesa de seus

interesses sob diversas formas. Até 1930, a Sociedade Rural Brasileira zelava sozinha pela defesa da classe. Após 1946, surgem as Associações Rurais, regulamentadas pelo Governo Federal e que, posteriormente, são transformadas nos atuais Sindicatos de Produtores Rurais. Em São Paulo, as Associações de Produtores, Sindicatos e Cooperativas, procuram influenciar na política agrária através de memoriais, solicitações, estudos técnicos e contactos pessoais com funcionários. Na maioria das vezes, vão em busca do apoio institucional da Secretaria para as suas reivindicações junto ao Governo Federal. Também, sabedores do papel de assessoramento ou de fornecedor de sugestões de medidas políticas que desempenha a Secretaria da Agricultura, procuram apresentar-lhe as reivindicações da classe.

É a partir dessa abordagem que procurar-se-á entender: as modificações ocorridas na Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo; os objetivos básicos das diversas políticas agrárias e suas limitações; as relações entre a Secretaria e os órgãos federais ligados ao setor; suas relações com o empresariado agrícola, comercial e industrial; e, finalmente, levantar as políticas praticadas.

Portanto, como objetivo geral, esta pesquisa procurará entender o papel do aparelho do Estado (atualmente denominado Secretaria da Agricultura) na execução de políticas agrícolas, no período que vai de 1930 até o início da década de 80.

Ao se estudar as várias faces de um problema, como o complexo de relação da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo, com os setores agropecuários particulares e do Governo Federal, é preciso indicar claramente as limitações da pesquisa. Inicialmente, não se pretende uma abordagem detalhada, que esgote o assunto em todos os aspectos desse complexo de relações, mas sim procurar captar e entender seus traços essenciais. A



contribuição que se espera dar, será a de levantar e discutir problemas relativos ao trabalho realizado pela Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo, seu papel como instituição e suas relações com os principais setores da produção agropecuária.

Alguns dos objetivos propostos inicialmente revelaram-se demasiadamente extensos e estavam sendo estudados paralelamente, tal como a evolução da estrutura institucional da Secretaria. O confronto das políticas agrárias praticadas pela Secretaria da Agricultura e a posição de órgãos federais, associações de produtores, trabalhadores, complexo agro-industrial, também revelou-se extremamente trabalhoso e incompatível com o tempo disponível.

O objetivo fundamental, entretanto, foi assegurado. Ademais, tornou-se necessário incluir no trabalho uma pequena discussão sobre o tema política agrícola x política agrária, desde que a sua conceituação revelou-se indispensável para se alcançar o objetivo proposto. A partir desta discussão duas abordagens diferentes foram adotadas para a análise do papel da Secretaria nas políticas agrícolas praticadas no Estado de São Paulo, no período 1930-80: uma mais próxima da tradicional ou neutra e outra do ponto de vista das classes sociais fundamentais.

Numa economia capitalista o elemento ou parâmetro mais importante na tomada de decisões, em relação ao processo produtivo, é sem dúvida o mercado. E é, em última instância, através deste que o Estado procura interferir ou influir em múltiplos aspectos do processo produtivo. As reações do mercado às tentativas de interferência do Estado resultam na necessidade de novas medidas. Esta cadeia de reações, apesar de sua importância, deixou de ser analisada, dada sua complexidade e constitui, também, uma limitação do trabalho.

Para a presente pesquisa, foi necessário considerar dois critérios principais para o estabelecimento de pontos importantes de inflexão, no papel da Secretaria da Agricultura: o institucional, decorrente das alterações ocorridas em leis, decretos e regulamentos estaduais e federais, que definem as atribuições desse órgão estadual; e, a centralização das decisões de política agrícola a nível federal.

Uma rápida digressão, focalizando aspectos de mudanças institucionais da Secretaria da Agricultura, das mudanças na economia do Estado e do País e dos tipos de interferência do Governo Federal na política agrária, constitui pano de fundo sobre o qual foram definidas duas etapas distintas, em relação ao papel da Secretaria, na execução de políticas agrárias.

Decidiu-se destacar o período que vai de 1930 a 1964, não só pelas modificações ocorridas na agricultura paulista mas, principalmente, pelas mudanças político-institucionais que deram origem a uma interferência mais direta do Governo Federal na economia do café e da cana-de-açúcar, então os principais produtos do Estado.

A política agrária, imediatamente anterior a 1930, basicamente constituída pela política cafeeira e açucareira, era formulada e exercida fundamentalmente pelos estados produtores.

O primeiro período inicia-se com a centralização institucional das decisões de política, relativas a esses dois importantes produtos da economia paulista. Foram criados, então, pelo Governo Federal, o Conselho Nacional do Café e a Comissão de Defesa do Açúcar, que, em 1933, passam a constituir, respectivamente, o Conselho Nacional do Café e o Instituto do Açúcar e do Alcool. Com a crise cafeeira em 1929, início deste período, in-

tensifica-se o processo de diversificação da produção agrícola-especialmente com as culturas de algodão, citrus e cana-de-açúcar - causando profundas modificações à agricultura paulista. Os controles sobre a política cambial, de crédito, de exportação, de imigração tornaram-se mais rigorosos e dependentes do Governo Federal. A Revolução de 1930 trouxe consigo, portanto, um reforço político-econômico do poder central, com reflexos na esfera estadual, no sentido de perda de seu poder de decisão.

Com a II Guerra Mundial e os problemas dela decorrentes - dificuldades de abastecimento urbano, falta de combustível, problemas de exportações - intensificaram-se as áreas de intervenção no setor agrícola, por parte do poder central.

Do fim da guerra até o início da década de 50, prossegue a interferência governamental, a nível federal, principalmente no controle de câmbio, das exportações e dos preços de muitos produtos agrícolas. Entretanto, a intervenção econômica, nessa época, esteve limitada pela atuação do Congresso e dos partidos políticos, reabilitados após a queda do "Estado Novo".

No período 1945-55 abriu-se o caminho para a transformação da sociedade predominantemente agrária, em sociedade industrial-agrária. A eleição de Vargas, em 1950, inicia novo período de ampliação da intervenção do Estado na economia.

No período Kubitschek, com o Programa de Metas (1956-60), a economia do País caminhou para um novo salto de industrialização, com a entrada de grandes empresas monopolistas nacionais e estrangeiras em alguns ramos industriais. A intervenção do Estado foi, nitidamente, no sentido de reforçar o avanço da burguesia industrial. Nesses anos, realizou-se ampla e profunda transformação do sistema econômico do País, tendo o Programa de

Metas assinalado uma reformulação substancial das relações entre o poder público e o sistema econômico.

O término do Programa de Metas coincide, de certo modo, com o final de um longo processo de diversificação industrial. Nesse período, paralelamente à industrialização, pode-se observar a confirmação da supremacia do setor urbano e o fortalecimento de sua influência nos mecanismos de decisão política.

Referindo-se ao período Kubitschek, assim escreve LESSA (1964) citado por FAORO (1976, pg 827): "O que é essencial, para a compreensão desse governo e da sua política econômica, é que se adotou, então, uma estratégia política de desenvolvimento, que acabou por consolidar e expandir o capitalismo dependente ou associado."

A etapa seguinte, também tem características de mudanças político-institucionais, começando em 1964 e vindo até o presente. Nessa segunda etapa, amplia-se a interferência iniciada com o café e a cana-de-açúcar, alcançando não só os demais produtos agrícolas mas também, os próprios insumos utilizados na produção. Agiliza-se, por outro lado, as formulações e aplicações de políticas agrárias, acompanhadas pelo fortalecimento e centralização da pesquisa e assistência técnica agropecuária.

A questão da reforma agrária foi incorporada pelo movimento militar de 1964 deslocando a questão do campo social para o técnico. Os responsáveis pelo movimento tinham a percepção de que mesmo uma reforma agrária implicava no risco de desencadear um processo social que pudesse fugir ao controle. A indecisão conjugou-se com a insensibilidade de setores da burguesia ligados à produção de bens de consumo básico, além de ter constituído uma proposta defasada (BRUNO, 1985, pg 11).

De 1964 até o presente, o Estado foi levado a intervir praticamente em todos os setores do sistema econômico nacional. Esta tarefa foi facilitada pela vigência dos Atos Institucionais, que ampliaram os limites das interferências. Foi com base no Plano de Ação Econômica do Governo (1964-66), no Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-76) e no Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-70), que se orientou a intervenção do Estado na economia.

No setor agropecuário, destacam-se a criação da Coordenação Nacional do Crédito Rural, Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (os dois últimos posteriormente transformados no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). Esses órgãos criados para realizar as transformações estruturais na agropecuária brasileira, permaneceram com seus objetivos no papel até hoje. Mais do que isso, com a aprovação do Estatuto da Terra, retirou-se dos estados a competência de cobrar o Imposto Territorial Rural e realizar programas do tipo do Programa de "Revisão Agrária", iniciado no Estado de São Paulo, com o objetivo de modificar a estrutura fundiária.

A opção pela modernização agrícola dirigiu a intervenção do Estado, a nível federal, para aspectos do crédito rural, preços mínimos, comercialização agrícola, pesquisa e assistência técnica. As decisões relativas ao crédito rural e aos preços mínimos, em 1979, foram subordinadas ao Conselho Monetário Nacional, órgão do Ministério da Fazenda, no qual, até recentemente, o Ministério da Agricultura não tinha representação. Já, no que se refere à pesquisa e assistência, foram criadas, em 1973, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER).

A justificativa para a periodização adotada decorre não só do processo de centralização de decisões, iniciado em 1930, no bojo de profundas modificações institucionais, relativas a interferência federal nas políticas agrícolas mas, principalmente, das alterações constitucionais ocorridas até 1963. O período seguinte, iniciado em 1964, aprofunda a centralização, já em processo, agora com a marca autoritária dos atos institucionais, cujas consequências são percebidas até o presente, refletindo-se também na área de política agrária.

A escolha de São Paulo como área de estudo, deve-se ao fato de seu setor agropecuário representar, de modo geral, um dos centros de maior crescimento, quer nos aspectos econômicos, quer nos "tecnológicos", no contexto do País. Por outro lado, sua Secretaria da Agricultura constitui, a nível de Unidade da Federação, um aparato técnico-administrativo cuja evolução o tornou um dos mais completos e abrangentes. Estes fatos dão uma indicação do por quê desse órgão se constituir naquele que, a nível de Unidade da Federação, sempre desfruta, ainda que de modo relativo, de condições mais favoráveis à formulação e execução de políticas agrárias menos subordinadas ao poder central. Ademais, o próprio volume de recursos necessário ao seu funcionamento já a coloca em vantagem frente às suas congêneres dos demais estados.

Apresenta-se, assim, a Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo - embora subordinada como as dos demais estados, às diretrizes federais - como a que detem, relativamente, um maior poder de barganha. Esta situação permite-lhe conservar uma autonomia maior em relação a algumas áreas de suas atribuições. O estudo da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo significa, portanto, analisar uma situação que representa o maior grau de independência possível, no contexto do País, no que se refere à atuação de um órgão estadual ligado ao setor agropecuário.

## 1.2. Quadro Teórico de Referência

O problema da pesquisa pode ser definido teoricamente pelas articulações entre o desenvolvimento do capitalismo e o papel do Estado -entendido como a cristalização das relações de classes e suas frações - e o processo de centralização das decisões, que foi desencadeado pelo Governo Federal, as quais determinaram, na prática, as mudanças ou limitações da atuação da Secretaria da Agricultura no Estado de São Paulo.

Em sua análise das articulações da sociedade brasileira, CARDOSO (1978, pg 88) salienta que: "O desenvolvimento capitalista se faz por meio da produção econômica e da produção ideológica. Nesta, o principal papel cabe ao poder do Estado, voltado, primordialmente, para o crescimento e fortalecimento da economia. A estrutura ideológica capitalista é montada sob a dominância do seu campo político, a partir dos aparelhos do Estado, e neste campo a dominância cabe à ideologia econômica, com a formulação de políticas destinadas a permitir e garantir a expansão econômica, com a qual a forma do Estado é condizente...no capitalismo, o acesso ao poder político ou o controle do aparelho estatal, tem como primeira finalidade a expansão econômica e que, como se trata de uma sociedade de classes, a forma daquele poder e desta expansão são formas adequadas ao sistema vigente da divisão em classes. O Estado sendo um dos principais integrantes desse sistema, a ideologia que o molda está essencialmente impregnada das suas relações. A ideologia que empolga o aparelho estatal numa sociedade capitalista num determinado momento é expressão ideológica das relações sociais naquele sistema, em especial do estabelecimento da relação de domínio das suas frações dominantes."

Como coexistem dois níveis de poder de decisão sobre a política agrária - o estadual e o federal - é preciso compreender como, e porque, o mesmo esteve distribuído entre essas duas esferas, visto que a Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo teve reduzido seu grau de autonomia, face à centralização das decisões sobre política agrária a nível federal. A explicação pode ser encontrada no próprio capitalismo que exigiu medidas de caráter nacional, subordinadoras dos interesses regionais e uma crescente intervenção do poder central nas mais diversas áreas decisórias do setor agropecuário.

Finalmente, é preciso considerar que a característica da política agrária praticada em uma Unidade da Federação, constitui uma síntese complexa e não linear dos interesses de classes e frações e da atuação dos órgãos federais e estaduais ligados ao setor agropecuário. Conforme opina HIRSCH (1977, pg 95): "Os antagonismos de classes e a concorrência dos capitais se refletem no movimento contraditório dos diferentes aparelhos parciais que o compõem." No caso da Secretaria da Agricultura e órgãos federais correspondentes, ambos constituem-se em aparelhos parciais de atuação do Estado no setor agropecuário.

Parte-se assim do princípio que o Estado desempenha um importante papel e que em seu seio originam-se as políticas destinadas a oferecer condições à expansão econômica do capitalismo. Tratando-se de uma sociedade de classes, será através do controle do aparelho do Estado que uma classe ou fração terá condições de expressar de forma dominante os seus interesses. HIRSCH (1977, pg 89), confirma esta perspectiva ao afirmar que "...as análises das instituições estatais e das diferentes funções concretas do Estado, devem partir de uma definição precisa deste campo de relações de classes cujo ponto de cristalização organizacional é o Estado."



As classes e frações definem-se, na sua prática social, na luta por seus interesses econômicos. Por outro lado, as mudanças que ocorrem na economia produzem alterações no equilíbrio de forças entre as classes, frações e o Estado. Este para desempenhar seu papel, tem, em forma delegada, um certo grau de autonomia. POULANTZAS (1974) citado por HIRSCH (1977 pg 95), referindo-se ao assunto diz que: "É a autonomia relativa do Estado que lhe permite garantir o interesse político geral do conjunto do bloco no poder organizando, sob a direção da classe ou fração hegemônica, o equilíbrio instável de compromissos entre seus componentes, bem como, organizar esta hegemonia com relação ao conjunto da formação social e, conseqüentemente também com relação às classes dominadas...Entretanto, a necessidade de estabelecer estes equilíbrios de classe relativos significa, ao mesmo tempo, que não se pode definir as intervenções do Estado nos processos de reprodução do capital como simples necessidades técnicas (como o termo condições gerais de produção poderia sugerir). Estas intervenções são, ao contrário, determinadas de modo essencialmente político."

O Estado desempenha assim funções concretas de compatibilizar os diversos interesses e exigências dos capitais individuais e de grupos de capitais e até mesmo de classes dominadas. E, para isso, tem que manejar essas exigências de forma a sintetizá-las, filtrá-las, canalizá-las, suprimí-las e desviá-las de maneira que o interesse da classe dominante seja preservado.

### 1.3. Hipóteses de Trabalho e Procedimentos Utilizados

As hipóteses de trabalho tomaram como causa principal das altera-

ções no papel da Secretaria da Agricultura, quanto às políticas agrárias, o processo de centralização ocorrido em relação ao centro de decisão, com o seu deslocamento para o nível federal, deixando as políticas também de refletir, predominantemente, os interesses de produtores agropecuários em favor de outros segmentos da classe dominante. Este deslocamento do poder de decisão, quanto às medidas de política agrária, teria sido, portanto, a causa principal que limitou, politicamente, o papel da Secretaria, ainda que esta mantivesse uma relativa autonomia nos aspectos referentes à pesquisa e assistência técnica.

Estas hipóteses, consideradas no quadro teórico de referência adotado, abrangeram no desenvolvimento do trabalho a análise de cada período de Governo estadual e sua atuação no setor agrícola paulista, através da Secretaria da Agricultura e, conseqüentemente, de seus 50 titulares, que ocuparam o cargo no período considerado.

No sentido de comprovar as hipóteses levantadas, em relação à perda do controle do centro de decisão por parte dos produtores agropecuários paulistas, foram analisados os objetivos e características das medidas propostas e implementadas pelos governos estaduais, que se sucederam no período 1930-80. Considerou-se de particular importância identificar no tempo, as mudanças ocorridas na composição dos conjuntos de medidas com que cada Governo formulou a "sua política agrária", que na sua substância dá uma indicação dos interesses econômicos, políticos e sociais que interferiram na sua determinação.

Em relação a comprovação da hipótese do deslocamento do centro de poder de decisão sobre medidas de política agrária dos produtores agrícolas para setores industriais, via centralização a nível do Governo Federal, com o conseqüente esvaziamento político da Secretaria, foram levantados e ana-

lisados relatórios anuais, planos, diretrizes e documentos afins, que constituem os registros oficiais disponíveis das políticas agrárias praticadas.

O quadro teórico de referência estabelecido procura dar conta das articulações entre o desenvolvimento capitalista e o papel do Estado-entendido como a cristalização das relações de classes e suas frações - e o processo de centralização de decisões, e de como este processo afetou a Secretaria da Agricultura. No processo de análise foi necessária a adoção de dois tipos de abordagem que entrelaçam, em determinadas circunstâncias, os fatos analisados perante as hipóteses formuladas. Assim é que, numa abordagem "neutra", "apolítica" ou "factual" como costumam ser as análises relativas às políticas agrárias, pode-se verificar, no período, a ocorrência de mudanças no papel da Secretaria em relação às políticas agrárias estabelecidas. Entretanto, uma abordagem que introduz a análise do ponto de vista diferente daquele da ideologia dominante, nos leva a verificar que o papel da Secretaria da Agricultura pouco mudou no período, em termos dos interesses das classes fundamentais, apesar de todo o movimento econômico e político ocorrido no período.

As duas abordagens, por sua vez, se entrelaçam quando se considera que, em determinadas circunstâncias, a Secretaria tenta ou é obrigada a tentar superar os limites de classes e é impedida ou dificultada pela ação centralizadora e autoritária do Governo Federal, em determinados períodos.

A abordagem dentro de uma perspectiva de classe foi necessária, pois decorre do próprio quadro teórico de referência proposto, que focaliza a ação do Estado do ponto de vista das classes fundamentais tentando compatibilizar interesses contraditórios entre capitalistas individuais e até mesmo em relação ao trabalhador. Resumindo, verifica-se no trabalho, a superposição de dois limites à ação da Secretaria: um visível constituído por

suas atribuições funcionais no período 1930-80 e que foi sendo alterada de acordo com as suas transformações estruturais e com o processo de centralização do poder político; e, outro invisível ou não aparente, constituído pelo seu parâmetro ideológico que não foi alterado nos seus aspectos fundamentais.

No quadro de abordagem "neutra", "apolítica" ou "factual" procurou-se, através do estudo dos documentos disponíveis, identificar as principais medidas técnico-administrativas adotadas em cada período de governo estadual, enfatizando os aspectos históricos da Secretaria, tal qual ela é vista pela maioria de seus técnicos e público em geral. (Detalhado no Anexo A).

Na abordagem que introduz também a perspectiva das classes dominadas, ou uma perspectiva "política", procurou-se trabalhar com as informações históricas obtidas, para entender porque os fatos se deram do modo como se deram, qual seu verdadeiro significado, o que se pretendia com os mesmos e qual a sua essência e/ou limites.

#### 1.4. Os Instrumentos de Política Agrária

O conceito de instrumento de política agrária adotado neste trabalho abrange três aspectos fundamentais: o técnico-administrativo, constituído pelas medidas propostas e/ou tomadas pelos órgãos federais e estaduais, relacionadas com o setor agrícola, no sentido de interferir ou direccionar a evolução para determinado rumo que se pretende seja seguido; o aspecto aparente, consubstanciado pelos objetivos gerais, que condensam os objetivos dos grupos de medidas técnico-administrativas explicitados e que têm por finalidade procurar a legitimação da política; e, finalmente, o as-

pecto essencial ou de limite do sistema, representado pelos princípios fundamentais que garantem o desenvolvimento capitalista da agricultura, da economia e, também, da própria função do Estado.

É necessário ressaltar, entretanto, que a aplicação ou não de determinado instrumento, assim como sua forma e intensidade de utilização, resultam de um complexo de interesses e decisões que antecederam seu afluimento ou divulgação através de documentos oficiais. Este fato, repetimos, faz com que a política agrária constitua na realidade apenas as pontas que aparecem de uma articulação ou processo político anterior.

Deve-se ressaltar que a abordagem "apolítica", "neutra", "técnica" ou "factual" das questões de política agrária restringe-se aos aspectos técnico-administrativos e objetivos gerais que são aparentes, desconsiderando os aspectos essenciais das decisões e que são fundamentais ao completo entendimento das questões, mas que só podem ser considerados mediante a utilização de uma abordagem dentro da perspectiva de classes sociais.

O conjunto de medidas adotadas pelos governos estadual e federal, no período 1930-80, diretamente relacionadas com o setor agrícola, refletiu a política agrária oficial. Distingue-se nesta as políticas de caráter geral que abrangem atividades como: assistência técnica e financeira; utilização de insumos modernos; preços, comercialização e abastecimento; estatísticas agrícolas; reforma agrária, colonização; legislação trabalhista para o campo; pesquisa agropecuária; pesquisa em economia agrícola; extensão rural; comércio; tributos à agricultura; seguro rural; imigração, etc., e as específicas relativas a cada exploração.

Há, também, medidas de política agrária adotadas, que apesar de fazerem parte do complexo de interesses anteriores, apresentam um caráter

"velado" pois não são claramente explicitadas nos documentos oficiais. As medidas desse tipo originam-se, em sua maior parte, nos setores governamentais não ligados ao setor agrícola, como são os órgãos da Fazenda, Planejamento, Segurança Pública, Forças Armadas, Justiça, Interior e Poder Legislativo.

De um modo geral o que se depreende dessas medidas, é que elas objetivam, em última instância, fortalecer o desenvolvimento e preservar o capitalismo no Brasil, ao mesmo tempo em que constituem os limites da intervenção do Estado na agricultura. Quer se dizer com isso que as medidas de política agrária têm limites bem claros e precisos e que há um processo de eliminação, ao nível do aparelho do Estado, de todas aquelas medidas que não estejam dentro dos limites colocados pelo próprio Estado. Assim é que para o público somente são divulgadas as propostas ou medidas efetivamente tomadas, a nível técnico-administrativo, pelo aparelho do Estado, e seus objetivos gerais, que embora explicitados, na realidade, constituem apenas a aparência da política agrária.

É fundamental, na análise das políticas agrárias e de seus órgãos formuladores e executores, reter o fato de que as medidas técnico-administrativas tomadas ou previstas, assim como, os objetivos aparentes estabelecidos, em verdade têm um alcance bem mais amplo e profundo. Ao mesmo tempo, tanto essas medidas como os objetivos aparentes constituem o próprio limite dessas políticas agrárias. Este limite, por sua vez, define-se a partir da exigência de que toda e qualquer medida técnico-administrativa de política tenha, necessariamente, que atender a pelo menos um dos seguintes objetivos:

a) contribuir para a manutenção da estrutura fundiária, em seus traços fundamentais, e para a garantia ou aumento do contingente de trabalhadores assalariados no setor agrícola;

- b) contribuir para a reprodução do capital e da hierarquia de classes sociais no setor agrícola;
- c) aumentar o trabalho excedente na agricultura;
- d) interferir na transferência de excedentes entre a agricultura e os diversos setores da economia;
- e) reduzir o custo de reprodução da mão-de-obra urbana; e,
- f) encaminhar soluções para problemas setoriais ou de conjuntura, respeitando os limites constituídos pelos itens anteriores.

Ressaltamos que as análises tradicionais das questões de política agrária, na maioria das vezes, restringem-se a estudos relativos aos instrumentos utilizados para o encaminhamento de soluções de problemas setoriais ou de conjuntura agrícola.

A análise que se segue procura, além de identificar as medidas e objetivos gerais propostos pelos governos, chegar à essência ou limites das mesmas.

Desta forma, este trabalho traz em si uma crítica às abordagens "apolíticas", "neutras" ou técnicas das questões de política agrária, desde que estas procuram investigar e analisar apenas os "como" sem procurar entender os "por quês".

Ao se desenhar os limites da ação do Estado em relação ao setor agrícola paulista com base nas medidas técnico-administrativas adotadas no

período estudado e objetivos aparentes estabelecidos frente aos objetivos fundamentais ou essenciais acima listados, verificamos que:

a) em relação ao limite expresso pela manutenção da estrutura fundiária, em seus traços fundamentais e garantia ou aumento do contingente de trabalhadores assalariados rurais no setor agrícola, na história da política agrária brasileira encontramos principalmente as seguintes medidas, algumas delas contraditórias:

- repressão aos movimentos sociais no campo;
- expulsão dos posseiros;
- colonização oficial e privada;
- estabelecimento de imposto territorial rural;
- revisão agrária e "Reformas Agrárias"; e,
- estabelecimento de legislação de terras.

Todas essas medidas têm sido tomadas e explicitadas com o objetivo de manter a ordem, a garantia da propriedade privada, da produção e a defesa da iniciativa privada e dar aos trabalhadores rurais acesso à terra, quando estes, na realidade, constituem objetivos que apenas expressam e condicionam a intervenção do Estado no sentido de preservar e garantir ou aumentar o contingente de trabalhadores assalariados no meio rural.

No Brasil, movimentos sociais no campo têm sido tratados como caso de polícia. O próprio sistema de ocupação de novas terras tem sido feito expulsando-se os posseiros. A colonização oficial, salvo raras exceções, tem sido feita em bases paternalistas e ainda assim nunca passando de um reduzido número de experiências piloto. Quanto à colonização privada, tem sido utilizada quase que apenas como estratégia para o desbravamento das novas áreas a serem ocupadas.



É interessante notar que intervêm nesse campo, principalmente, órgãos governamentais não ligados diretamente ao setor agrícola, como são as polícias estaduais e o Ministério da Justiça. Até mesmo quando da criação de órgãos de "reforma agrária e colonização", seus objetivos legais foram desvirtuados no sentido de preservar o "status quo" fundiário.

O Imposto Territorial Rural, que algumas correntes e o próprio Estatuto da Terra considera como instrumento de modificação da estrutura fundiária, demonstrou toda a sua fragilidade e incapacidade face a atuação do IBRA/INCRA na área de tributação.

Por outro lado, a proliferação de minifúndios, muitas vezes, apresentado como principal problema fundiário, não é senão um resultado do problema de permanência ou crescimento dos latifúndios, em número e tamanho.

Vários argumentos podem ser levantados para reafirmar, na agricultura brasileira e paulista, o caráter fundamental que desempenhou a manutenção da estrutura fundiária e, conseqüentemente, a separação dos trabalhadores do principal meio de produção da agricultura, que é a terra.

GRAZIANO DA SILVA (1981, pg 66), considera que: "... no caso brasileiro, a propriedade da terra é condição sine qua non do acesso ao crédito a taxas reais negativas e de outros privilégios fiscais. As políticas agrícolas tornam-se assim agentes viabilizadores do processo produtivo para quem detém a terra, mesmo nas condições de baixa rentabilidade devido aos níveis de preço rebaixados dos produtos agropecuários."

Desta forma a análise mais detalhada de cada um deste itens permite verificar que, em relação ao limite expresso pela manutenção da estru-

tura fundiária e a consequente garantia ou aumento do contingente de trabalhadores assalariados no setor agrícola, tem como primeira medida efetiva no País o estabelecimento da Lei de Terras, lei 601 de 18/12/1850, que impediu que os escravos libertos se apropriassem livremente das terras devolutas e para que o mesmo não ocorresse, posteriormente, por ocasião do acolhimento dos colonos estrangeiros. Segundo GRAZIANO DA SILVA (1981, pg 58), "O papel fundamental desempenhado pela Lei de Terras foi o de fornecer o aparelho jurídico necessário para que se pudesse obrigar a mão-de-obra livre a vender a sua força de trabalho. Em outras palavras, ela sacramentou a noção de propriedade privada adequada ao capitalismo à medida que só permitiria o acesso à terra através de mecanismos de compra e venda. Com isso tornou-se possível importar colonos para trabalhar nas fazendas de café, sem correr o risco de transformar a "colônia de exploração" em "colônia de povoamento". O objetivo dessa lei foi, portanto, manter o monopólio de direito da terra nas mãos daqueles que já eram proprietários.

No período mais recente foi tentada a experiência de Revisão Agrária que, mesmo tímida e limitada ao Estado de São Paulo, foi combatida e esvaziada pelos setores proprietários de terra do País, principalmente por seus representantes no Legislativo Federal.

Em seguida ao golpe militar de 1964, face aos movimentos sociais pelo acesso à terra, este foi obrigado a se preocupar com a questão fundiária (1), o que resultou na aprovação do Estatuto da Terra. O objetivo essencial dessa lei seria o de democratizar a propriedade da terra, com base no princípio de sua função social. Este objetivo, decorridos mais de 20 anos de existência do documento legal, nunca foi cumprido. Fica claro, portanto, o verdadeiro engodo que constituiu não só a própria legislação mas também, a atuação do IBRA/INCRA nesse período. Os argumentos expostos reforçam o fato de que a manutenção da estrutura fundiária em seus traços

fundamentais e a garantia ou aumento do contingente de trabalhadores assalariados no setor agrícola, constituiu uma das características essenciais e/ou um dos limites presentes na história da política agrária paulista e brasileira.

MARTINS (1981, pg 32), analisando a transição do regime de escravidão para o regime de trabalho livre sintetizou admiravelmente a nova combinação que se estabeleceu para os elementos de sustentação nacional ao se concretizar o regime de trabalho livre, que definiu o elemento fundamental, que balizou as políticas agrárias do País desde a abolição até nossos dias, escrevendo: "...num regime de terras livres, o trabalho tinha que ser cativo; num regime de trabalho livre, a terra tinha que ser cativa."

GRAZIANO DA SILVA (1981, pg 67) afirma que "para a agricultura paulista uma série de estudos comprovam a extrema desigualdade que marcou a distribuição da terra desde a sua ocupação inicial até os nossos dias". SORJ (1980, pg 19), por sua vez, afirma que: "A expansão da agricultura brasileira na últimas décadas teve como base a manutenção de uma estrutura fundiária altamente concentrada e polarizada, onde um grupo pequeno de proprietários controlam a maioria da terra e grande parte dos estabelecimentos."

Por outro lado, a intervenção econômica do Estado concentra-se, em grande parte, na gestão da força de trabalho como mercadoria em particular e essa gestão responde a uma necessidade do capital, que não pode ser diretamente satisfeita pelo próprio capital (BRUNHOFF, 1985, pg 1).

Verifica-se, portanto, que o pano de fundo do processo produtivo agrícola do País é constituído por uma estrutura fundiária altamente concentrada e que foi um dos fatores determinantes não só dos instrumentos das

políticas agrárias adotadas mas, principalmente, a sua característica fundamental, ainda que no discurso só tenha aparecido esporadicamente.

b) em relação à essência e/ou limite expresso pela garantia da reprodução do capital e da hierarquia de classes sociais no setor agrícola, verifica-se que no período estudado se confronta com medidas que procuram viabilizar ou manter a viabilidade das atividades agrícolas (2). E, para isso, o Estado intervém quer, concedendo garantias de diversos tipos, estabelecendo condições vantajosas relativas ao suprimento e a aquisição de insumos e prestação de serviços, indenizando explorações anti-econômicas, buscando, enfim, melhorar as condições de competitividade da agricultura frente aos demais setores da economia, quer implementando obras públicas que beneficiassem o setor.

Foi nesse sentido que o Estado atuou ao assumir as despesas com a imigração, liberando o fazendeiro das immobilizações de capital, que fariam para trazer colonos às suas fazendas. Agenciadores do Governo passaram a se encarregar desse serviço. MARTINS (1981, pg 66), considerou que: "A intervenção do Estado na formação do contingente de mão-de-obra para as fazendas de café, constituiu de fato o fornecimento de subsídios para a formação de capital do empreendimento cafeeiro". Ademais, a simples inexistência de legislação, regulando as relações de trabalho no campo, e a existência de limitações legais de acesso à novas terras já constituíam medidas que, por si só, representavam a garantia da reprodução do capital e da hierarquia de classes sociais no setor agrícola, pois a forma predominante de pagamento ao trabalhador em regime de colonato, permitia ao fazendeiro produzir com um custo monetário bastante reduzido e flexível para baixo, enquanto o trabalhador rural, mesmo no caso de ter recursos para comprar terra de cultivo, somente poderia fazê-lo se algum fazendeiro estivesse disposto a vender, o que começou a ocorrer somente com a crise de 1929.

A atuação do Estado, por outro lado, tem sido uma constante no sentido de socorrer a agricultura nas suas dificuldades, nas oscilações violentas de preços dos produtos agrícolas, sustentando-os a um nível mínimo, subsidiando a aquisição de insumos e concedendo taxa de juro reduzida para a produção agrícola. O Estado procurou, também, através da construção de estradas de ferro, rodagem e vicinais, melhorar as condições de transporte de produtos agrícolas, tornando-os mais acessíveis aos grandes centros consumidores e à exportação. A melhoria do poder de barganha dos produtores tem sido perseguida pela ação do Estado, quer quanto a venda de produtos agrícolas, quer quanto à aquisição de insumos agrícolas frente a situação de oligopólio de compra e venda do complexo agroindustrial. Também, no campo da pesquisa agronômica e econômica, na assistência técnica, no ensino agrícola nos seus diversos níveis, na distribuição de sementes melhoradas, tem ocorrido a intervenção do Estado no sentido de estimular e facilitar as condições de produção agrícola.

Em relação ao limite expresso pela garantia da reprodução do capital e da hierarquia de classes sociais no setor agrícola, podemos relacionar as seguintes medidas:

- estabelecimento de preços de garantia;
- concessão de subsídios aos produtores agrícolas;
- fornecimento de crédito rural;
- seguro agrícola;
- promoção de cooperativas;
- pesquisas agronômicas e em economia rural;
- melhoria de infraestrutura de transporte;
- ensino agrícola nos diversos níveis;
- promoção de imigração estrangeira;

- orientação das migrações internas;
- zoneamento agrícola;
- fomento da produção;
- incentivos às exportações de produtos de origem agrícola;
- controle da importação e exportação de produtos agrícolas;
- erradicação de culturas;
- sustentação de preços dos produtos agrícolas;
- padronização de produtos agrícolas;
- pesquisas sobre industrialização de produtos agrícolas;
- associativismo.

Estas medidas têm sido tomadas tendo como objetivos explicitados:

- garantia de lucros às explorações agrícolas;
- suprimento de mão-de-obra para o setor;
- aperfeiçoamento técnico da mão-de-obra;
- ampliação do mercado para os produtos agrícolas;
- promoção do bem estar social;
- promoção do desenvolvimento econômico do Estado e do País;
- racionalização das explorações agrícolas;
- melhoria do sistema de comercialização;
- estudos sobre política agrícola.

Estes objetivos, entretanto, apenas expressam e condicionam a intervenção do Estado no sentido de garantir a reprodução do capital e da hierarquia das classes sociais do setor agrícola, desde que todas elas procurem garantir a situação do produtor, desconsiderando o trabalhador como sujeito, vendo-o apenas como fator de produção.

Segundo BRUNHOFF (1985, pg 3) "a gestão estatal da mercadoria

particular que é a força de trabalho (inseparável do provimento contínuo de mão-de-obra barata) e a gestão estatal da moeda (ligada a acumulação de capital - dinheiro), são os principais eixos de uma ação do Estado, indissociável da produção e da circulação capitalista em geral".

c) em relação ao aumento do trabalho excedente (mais valia absoluta e relativa), viabilizado pelo progresso técnico e sua efetiva aplicação no processo produtivo, encontramos as seguintes medidas como as mais comuns:

- prestação de assistência técnica (extensão rural e difusão de técnicas modernas);
- melhoramento animal e vegetal;
- estímulo à mecanização agrícola;
- estímulo à irrigação;
- estímulo ao uso de adubos e defensivos agrícolas de origem química;
- viabilização da produção e consumo de "insumos modernos" agropecuários no País;
- informação de mercado;
- investimentos públicos em transporte e armazenamento;
- fornecimento de crédito agrícola;
- programas de administração rural;
- produção e distribuição de sementes e mudas melhoradas; e,
- qualificação e treinamento de mão-de-obra rural.

Embora, em termos de discurso dos governos, estas medidas se destinem ao aumento da produção e produtividade agrícola, desenvolvimento tecnológico do setor e melhoria da eficiência de operação da empresa agrícola, na realidade visam sua legitimação pública e expressam e condicionam a intervenção do Estado, no sentido de garantir o aumento do trabalho excedente gerado pela agricultura. É, justamente, este trabalho excedente que,

ao passar para a esfera da circulação, será dividido e absorvido em grande parte pelos demais setores da economia.

O aumento do trabalho excedente na agricultura tem sido, em essência, perseguido por todas as políticas agrárias efetivadas no meio século abrangido pela pesquisa. Aliás, esse objetivo, no discurso dos documentos oficiais se traduziu, inicialmente, no objetivo explicitado de aumento de produção, enquanto havia terras disponíveis para serem ocupadas no Estado de São Paulo. Uma vez fechadas as fronteiras agrícolas, implantado o complexo agroindustrial produtor de insumos para a agricultura, passa-se então a falar de aumento de produtividade. Sem dúvida, ambos não deixam de ser objetivos explicitados dos mais desejáveis para qualquer política agrária. Aumentar a produção e a produtividade da agricultura, sob o ponto de vista apenas técnico-econômico, só poderia trazer benefícios para toda a sociedade. Em sã consciência, quem poderia ser contra o aumento da produção e da produtividade agrícola? Ocorre, entretanto, que o trabalho excedente da agricultura constitui na realidade, juntamente com a manutenção da estrutura fundiária, o fulcro em torno do qual gira ou se estabelece a maioria das medidas de política agrária do Estado e do País. Uma explicação para com a preocupação e preservação da produção de excedentes pela agricultura é a de que tem sido, justamente desse volume de excedentes, que tem dependido, direta ou indiretamente, os setores de jusante e montante do complexo agroindustrial, setores importadores e exportadores, e de comercialização interna de produtos agrícolas, assim como a própria atuação e intervenção dos aparelhos do Estado.

É interessante notar que, desde a época da escravidão, o risco da produção agrícola, ficou por conta do produtor, exclusivamente, enquanto os demais setores, seja o exportador, financeiro, não correram risco, ainda que, normalmente, isso não devesse ser esperado. Por outro lado, histori-



camente foi sempre exigido dos produtores o oferecimento de garantias reais representadas pelos escravos, terras, safras, até garantias não agrícolas, como contrapartida, para que se lhe fornecesse os recursos necessários à produção de excedentes. O Estado, através de sua intervenção, procurou sempre equacionar os principais problemas relativos não só a produção mas também ao aumento do trabalho excedente da agricultura, atuando inclusive como capitalista geral quando se tornou necessário.

Quando o aumento da produção exigia somente terras virgens, sementes, mão-de-obra e mudas melhoradas e vias de transporte, o Estado garantiu de certa forma essas condições básicas. Entretanto, essa agricultura nômade originou a depredação do solo e da natureza, tanto que este problema por volta de 1940 já era considerado muito sério, e tratado com a mesma veemência verbal com que é denunciado hoje. A depredação, entretanto, continuou desde que a produção e o aumento de excedentes tem sido fundamentais ao desenvolvimento do capitalismo no País

Foi também a necessidade de se garantir um volume suficiente de produção que serviu como um dos principais argumentos para que não se levasse avante modificações na estrutura fundiária vigente, alegando-se que haveria total desorganização da produção.

Viabilizadas pelo Estado, as indústrias produtoras de insumos agrícolas e estimulado o seu uso, entra a agricultura brasileira e principalmente a paulista na era da produtividade. O efeito dessa palavra "mágica" foi avassalador. Trazendo em si uma alta carga ideológica, a sua adoção como meta, foi estimulada pelos interesses econômicos daquelas mesmas indústrias, viabilizadas pelo Estado. E a atuação deste não ficou só no estímulo à implantação das mesmas mas, também, se espraiou para o campo das pesquisas, financiamentos, e subsídios aos produtores. O aumento da produ-

tividade assume então ares de "salvação nacional" ou "salvação da lavoura" e passa a ser perseguida como um fim em si (3).

O aumento da produtividade, sem dúvida alguma, ocupa ou constitui o lugar comum de quase todas as políticas agrárias, implementadas a partir dos anos 60. Face a frequência e ao constante estabelecimento desse objetivo, é importante saber o que realmente significam essas duas palavras, que resumem na realidade um complexo conjunto de medidas consideradas necessárias para alcançá-lo.

Quando é colocado como objetivo a ser alcançado por uma política agrária, o aumento da produtividade é apresentado no sentido geral e como sinônimo de produzir mais por unidade de área e/ou de tempo e/ou trabalho. Colocado nestes termos, o aumento da produtividade constituiria um benefício à sociedade como um todo, independentemente das classes sociais que a compõem. O aumento da produtividade, nos documentos analisados referentes a políticas agrárias, aparece fortemente ligado a expressões como: "bem-estar da população", "bem-estar do povo", "melhoria do nível de vida da população", etc.. Por outro lado, não fica claro se a produtividade a que se referem é a da terra ou da mão-de-obra, assim como, o que representa o aumento da produtividade em termos de quem dele se apropria. O processo de motomecanização da agricultura paulista, por exemplo, aumentou a produtividade da mão-de-obra, enquanto que a apropriação desse aumento foi feito em parte pelo proprietário rural, e em parte pelos setores do complexo agroindustrial e financeiro.

O aumento da produtividade agrícola como objetivo de política agrária exige que para ele convirjam as principais medidas da área, como foi o caso da "modernização da agricultura", ou seja, da introdução da utilização intensiva de adubos e defensivos químicos assim como da motome-

canização.

A motomecanização da agricultura ao invés de se concretizar inicialmente nas operações de colheita, que apresentavam uma escassez sazonal de mão-de-obra foi e é estimulada, indiscriminadamente, para todas as operações agrícolas, provocando, muitas vezes, o desemprego e êxodo rural. Não importou nesse processo de motomecanização, o homem, o trabalhador e sua família, o que importou foi a maior eficiência do trabalhador e o menor custo do "fator". Por outro lado, a utilização crescente dos defensivos químicos, de forma não controlada, e com objetivos principalmente comerciais foi adotada de forma a viabilizar um aumento rápido da produtividade agrícola, ainda que a custo social elevado. Os herbicidas, terríveis deslocadores de mão-de-obra têm tido o seu uso estimulado indiscriminadamente, sem qualquer consideração de ordem social ou de preservação do meio ambiente.

d) em relação à transferência de excedentes entre a agricultura e os demais setores, podemos relacionar principalmente o seguinte conjunto de medidas:

- o subsídio à produção agrícola;
- o financiamento da agricultura por bancos e empresas industriais;
- a assistência técnica e econômica prestada pelos complexos agroindustriais;
- o estímulo a utilização de adubos, defensivos e máquinas agrícolas;
- o confisco cambial;
- a venda de terras às grandes indústrias por meio dos incentivos fiscais;
- estímulo à instalação de agroindústrias;
- incentivos fiscais para as indústrias que investirem na agropecuária, reflorestamento, etc.;
- o aperfeiçoamento do empresariado rural;

- a tributação; e,
- a regulação do financiamento ao setor agrícola.

Todas essas medidas tem sido tomadas e explicitadas visando:

- integrar horizontalmente os agricultores ao setor agroindustrial;
- modernizar a agricultura;
- controlar a taxa de câmbio;
- ocupar o território nacional;
- renovar e preservar os recursos naturais;
- tabelar os preços dos produtos agrícolas; e
- garantir a colocação e preços de produtos agrícolas, através de sua transformação industrial.

Essas medidas, entretanto, são apenas expressão e condição da intervenção do Estado, no sentido de interferir na transferência de excedentes entre a agricultura e os demais setores da economia.

A gestão do Estado, no que se refere, aos interesses inter-capitalistas constitui-se em grande parte de ações relativas ao que BRESSER PEREIRA (1985, pg 19) chama de "subsídios à acumulação privada" (4).

De diversas maneiras o Estado tem subsidiado a agricultura, quer no lado dos insumos, quer no lado dos produtos agrícolas. GRAZIANO DA SILVA (1981, pg. 66), considera que: "Ao subsidiar os elementos que compõem o custo de produção, o Estado garante a geração de um sobrelucro nessa atividade, que pode, em parte ser apropriada pelos proprietários rurais capitalistas, mas que acima de tudo viabiliza a sua transferência para fora do setor agrícola."

O financiamento das atividades agrícolas constitui o principal canal através do qual foram drenadas parcelas significativas dos excedentes gerados pela agricultura. GRAZIANO DA SILVA (1981, pg. 100) afirma que, "Uma conclusão que se delineia de imediato é a de que o crédito rural é instrumento de política econômica destinado a incentivar a aquisição de produtos industriais por parte da agricultura. Assim, embora pareça apenas um "privilégio" do setor agrícola, não deixa de ser também um "crédito ao consumidor" como tantos outros financiamentos existentes no País: O Governo paga para que a agricultura ajude a indústria. Mas não a indústria em geral e sim a grande indústria, o grande capital".

A assistência técnica e econômica prestada pelo complexo agroindustrial, notadamente o produtor de insumos agrícolas no Estado de São Paulo, tem sido uma das formas mais eficientes de extrair excedentes agrícolas. Com a eficiente colaboração dos órgãos normativos de créditos rurais, a venda de adubos e defensivos tornou-se na década de 70 um negócio quase sem risco, desde que o financiamento, muitas vezes subsidiados, não permitia ao produtor sequer "ver o dinheiro", pois era o próprio banco que o repassava às firmas comercializadoras desses insumos.

Dentre os instrumentos que servem para efetuar a transferência de recursos da agricultura para os demais setores da economia, o mais visível é, sem dúvida, o confisco cambial e que por isto mesmo tem sido o mais combatido pelas associações de classes, e sindicatos de produtores.

Outra forma de transferência de recursos para o setor industrial tem sido a venda de terra para a instalação de projetos agropecuários com os benefícios de incentivos fiscais. Ainda que, especificamente na área geográfica do Estado de São Paulo, isto não tenha ocorrido, constituiu um privilégio dos industriais paulistas em relação ao produtor agrícola face a

desproporção de recursos disponíveis para tal fim, em um e em outro setor.

Ressalte-se, entretanto, que no decorrer do período 1930-80, as transferências intersetoriais de excedentes não se deram apenas no sentido agricultura-indústria. Ocorreram transferências periódicas no sentido inverso, no bojo das transformações políticas e sociais do País. Ademais, o conjunto das atividades agrícolas no Brasil e em São Paulo apresenta aspectos contraditórios e heterogêneos. Assim é que a diferenciação dos produtores agrícolas permite identificar diferentes tipos de situações em relação à apropriação de seus excedentes e acumulação de capital.

Os excedentes gerados pela produção agrícola são apropriados em parte pelo próprio setor e em parte, pelos demais setores da economia, em função de condições de mercado e de medidas tomadas pelo Estado. Segundo BRESSER PEREIRA (1982, pg 7) "o Estado ao tomar decisões econômicas não desenha livremente sobre um quadro em branco; sua opções de beneficiar este ou aquele grupo, de estimular este ou aquele setor, de incentivar esta ou aquela região, encontra sempre o limite no fato de que, se alguém recebe outro é obrigado a dar". "...Nesta esfera de repartição do excedente, o Estado de um lado tributa diferencialmente e de outro distribui não-mercadorias, fundamentalmente serviços de consumo social (serviços de saúde, educação, saneamento, cultura, esportes, lazer) sem cobrar ou cobrando apenas parcialmente; além disso o Estado distribui subsídios para a acumulação privada".

e) a redução do custo de reprodução da mão-de-obra urbana tem sido também um dos limites ou essência de todas as políticas agrárias desde 1930 até 1980. O motivo ou objetivo explicitado, já recebeu os mais variados nomes, tais como, "baixar o custo de vida", "combater a carestia", "melhorar o nível de alimentação do povo", etc.. (5) Por outro lado as medidas técnico-

administrativas tomadas face a esses objetivos explicitados tem sido principalmente as seguintes:

- tabelamento de preços dos produtos agropecuários;
- organização e controle do abastecimento dos centros urbanos com produtos de alimentação;
- realização de estudos sobre nutrição humana à população;
- subsídio ao consumo de gêneros de primeira necessidade à população;
- importação de produtos alimentícios.

f) em relação às questões setoriais ou de conjuntura, o tratamento dado às mesmas resulta em conjunto de diagnósticos e medidas técnico-administrativas destinadas a encaminhar soluções para os problemas emergentes, evitando o conflito, mas de modo a ficar circunscrito aos limites ideológicos definidos ex-ante para as possíveis políticas agrárias.

---

#### NOTAS

(1) NELSON GIORDANO DELGADO (1985, pg 27): O PAEG seguindo uma interpretação bastante similar a do Plano Trienal considera que a estrutura fundiária, o sistema predominante latifúndio/minifúndio - era também um dos determinantes cruciais da não adoção de melhorias técnicas no campo brasileiro. Considera "...que há uma continuidade significativa entre o PAEG e o Plano Trienal - por mais contrastantes fossem as forças sociais de apoio aos governos que os conceberam." Esta seria a visão dos economistas da

época que influenciou a postura do Estado frente à questão.

(2) FRANCISCO DE OLIVEIRA (1981, pg 20): "... Dentro do processo de nova articulação, o papel da agricultura tem uma nova e importante função... De um lado, por ser sub-setor dos produtos de exportação, ela deve suprir as necessidades de bens de capital e intermediários de produção externa, antes de simplesmente servir para o pagamento dos bens de consumo; desse modo a necessidade de mantê-la ativa é evidente por si mesma..." (grifo nosso)..." Segundo este autor, (pg. 40) após 1930 "inaugura-se um longo período de convivência entre políticas aparentemente contraditórias, que de um lado penalizam a produção para exportação mas procuram manter a capacidade de importação do sistema - dado que são as produções agropecuárias as únicas que geram divisas - e de outro dirigem-se inquestionavelmente no sentido de beneficiar a empresa industrial motora da nova expansão"... "O sentido político dessas políticas seria o de mudar definitivamente a estrutura de poder, passando as novas classes burguesas à posição de hegemonia. Entretanto, "...um de seus requisitos estruturais é o de manter as condições de reprodução das atividades agrícolas, não excluindo, portanto, totalmente as classes proprietárias rurais nem da estrutura de poder nem de ganhos da expansão do sistema"...

(3) MIRIAM LIMOEIRO CARDOSO (1978, pg. 207): "A questão da produtividade tende a tornar-se cada vez mais importante e cabe ao Estado parcela importante de responsabilidade em promovê-la. E ele procura fazê-lo tanto pelo lado técnico, quanto através da ideologia como instrumento de mobilização. O primeiro incentivando o aperfeiçoamento tecnológico, utilizando o sistema educacional, os centros de pesquisa, etc... O segundo, incutindo no trabalhador a crença em melhores perspectivas para o futuro e da necessidade do seu trabalho para que esse futuro assim se concretize".



(4) LUIZ CARLOS BRESSER PEREIRA (1985, pg 19): "As despesas de subsídios à acumulação privada revestem-se das mais diversas formas. Algumas delas não são consideradas geralmente subsídios à acumulação, mas em última análise devem ser consideradas como tal. É o caso da construção de estradas de rodagem destinadas principalmente ao transporte de cargas, o financiamento de pesquisas científicas e do desenvolvimento tecnológico. Como acontece em outros casos, há aqui áreas cinzentas. As despesas com uma estrada de rodagem, por exemplo, são ao mesmo tempo consumo social (de luxo em um país subdesenvolvido onde só uma minoria possui automóveis) e subsídio à acumulação privada na medida em que baixam os custos de transporte. Entre os subsídios considerados de forma mais restrita podemos distinguir os seguintes tipos básicos:

- 1) subsídios creditícios, que geralmente implicam em uma taxa negativa de juros;
- 2) subsídios fiscais, através de isenção de impostos;
- 3) subsídios cambiais, quando se estabelecem câmbio múltiplos;
- 4) subsídios de venda, quando as empresas privadas compram do setor estatal produtor de mercadorias e insumos, a um preço abaixo do seu preço de produção; e,
- 5) subsídios de compra, quando o Estado compra das empresas privadas mercadorias com um preço superior a seu preço de produção.

Os subsídios à acumulação privada são uma forma por excelência através da qual o Estado intervém na economia e orienta a acumulação privada. Os subsídios são a forma de aumentar a taxa de lucro de determinados setores considerados prioritários do ponto de vista do planejamento econômico, estabelecendo uma hierarquia de taxas de lucros (ao invés da equalização das taxas pressupostas pelo modelo do capitalismo competitivo). Nessas circunstâncias, o planejamento econômico transforma-se em um instrumen-

to para a acumulação de capital privado na medida em que legitima a distribuição de subsídios ou incentivos por parte do Estado.

(5) FRANCISCO DE OLIVEIRA (1981, pg. 20) "... por seu sub-setor de produtos destinados ao consumo interno, a agricultura deve suprir as necessidades das massas urbanas de forma a não obstaculizar, portanto, o processo de acumulação industrial". "Se existe uma importante massa humana, força de trabalho industrial e de serviços, e se é importante manter baixo o custo de reprodução dessa força de trabalho a fim de não ameaçar a inversão, torna-se inevitável e necessário produzir bens internos que fazem parte do custo de reprodução da força de trabalho; o custo de oportunidade entre gastar divisas para manter a força de trabalho e produzir internamente favorece sempre a segunda alternativa e não a primeira" (1981, pg 27)". O que é absolutamente necessário é que os altos preços não se transmitam aos bens que formam parte do custo de reprodução da força de trabalho, o que ameaçaria a acumulação" (1981, pg 28).

## CAPITULO II - O CARÁTER DE INTERVENÇÃO DO ESTADO

A pequena revisão teórica sobre o Estado que se segue, visa captar da bibliografia consultada aquelas características que justificam sua existência na formação capitalista brasileira. E isto com o objetivo de obter indicações sobre o papel do Estado, intervindo na economia brasileira, através da atuação de seus diversos ramos e, também, abordar aspectos situados em um nível mais próximo do tema da dissertação, referentes ao papel de um ramo do aparelho do Estado do tipo Estadual, ou seja, uma Secretaria da Agricultura.

Considerou-se importante levantar na dissertação a questão da justificativa para a existência e papel do aparelho do Estado, não só pelo fato de que a política agrária por suas características, apesar de extrapolar o âmbito de ação do aparelho do Estado, passa necessariamente pelo mesmo mas, também, porque boa parte do pessoal do Estado que trabalha com política agrária tem refletido muito pouco sobre o assunto. Sua noção sobre as razões da existência do Estado, o papel do Estado na sociedade em

que vivem, assim como do seu próprio papel como parte do mesmo, parece ser de modo geral bastante superficial.

A noção e posição mais comum é a de pensar-se neutro, situado acima das classes sociais. Isto quando admite que estas existem, pois ainda há aqueles que acreditam ou, se não, agem como se elas não existissem e pensam que o Estado e o Governo são a mesma coisa.

Repassemos, ainda que rápida e superficialmente, as posições de alguns autores sobre este assunto.

ENGELS em A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado observa: "O Estado não é, pois de modo algum, um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro; tampouco, é a realização da razão como afirma Hegel. É antes, um produto da sociedade quando esta chega a determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se encontra numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que estes antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade em uma luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente acima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da ordem. Este poder, nascido da sociedade mas posto acima dela, e dela se distanciando cada vez mais, é o Estado, e que, como Estado nasceu da necessidade de conter o antagonismo das classes e, como ao mesmo tempo, nasceu em meio ao conflito delas, é, por regra geral, o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante, classes que por intermédio dele se converte em classe politicamente dominante e adquire novos meios de repressão e exploração da classe oprimida." (1964, pg 135 a 137)

Segundo HELLER (1968, pg 78) "O ser do Estado é cabalmente o seu devir através de atos de decisão de política entre os poderes reais de vontade. É este poder de vontade por sua vez que se projeta no futuro com todos os valores, aspirações e concepções políticas. Desta forma aquilo que se apresenta no momento como estrutura do Estado, tem a sua atualização constantemente renovada como resultado da ação de um poder de vontade que objetiva formar o futuro, o que obviamente impede a sua neutralidade em relação à sociedade. Por outro lado, esse poder do Estado constitui uma relação social do depositário do poder. Desta forma todo poder social interno do Estado é sempre gerado de modo bilateral, não se constituindo numa qualidade inerente ao depositário do poder. O poder social do governante só se efetiva na medida em que o corpo político o obedece, não importa seu grau de coação, pois caso contrário, não há poder social. O poder do Estado não deve ser, portanto, considerado como uma entidade acima daqueles que são responsáveis por sua produção, embora deva ser totalmente diferente de todas as atividades particulares que o criam."

Ainda HELLER (1968, pg 285) considera que "... o poder de Estado pode ser atribuído a uma cooperação na qual se distinguem três grupos não estáticos e dinamicamente mutáveis que são: o núcleo do poder do Estado, os que o apoiam e os participantes negativos que a ele se opõem." Isto é importante para que se evite o erro de confundir o Estado com o Governo e poder do Estado com poder do Governo.

O Estado segundo GRAMSCI (1974, pg 20) "é a sociedade política que ao mesmo tempo se distingue e se confunde com a sociedade civil, entendendo-se sociedade política como momento a força e a coerção e a sociedade civil como a rede complexa de funções educativas e ideológicas" e também "por Estado deve-se entender, além do aparelho governamental, também o aparelho privado de hegemonia ou sociedade civil... na noção de Estado

entram elementos que também são comuns à noção de sociedade civil (neste sentido poder-se-ia dizer que o Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia revestida de coerção.

Segundo BUCI-GLUCKSMANN (s.d.,pg 122), Gramsci distingue em seu trabalho dois conceitos de Estado, ou mais precisamente, dois momentos da articulação do campo estatal: o Estado no seu sentido restrito (unilateral) e o Estado no sentido amplo, chamado pleno. No sentido restrito, o Estado se identifica com o Governo, com o aparelho da ditadura de classe, tendo portanto funções coercitivas e econômicas; e o Estado no sentido amplo ou seja, o que ele chama de Estado pleno.

Esta concepção do Estado no sentido amplo que ele chama de pleno, pressupõe que se tome em consideração o conjunto de meios de direção intelectual e moral de uma classe sobre a sociedade, a forma pela qual pode exercitar sua hegemonia, ainda quando seja ao preço de equilíbrios de compromisso tendentes a salvaguardar seu próprio poder político, particularmente ameaçados nos períodos de crise. O Estado não representa diretamente a classe dominante. Normalmente, o que existe são associações de classes que podem ou não incluir frações das classes dominadas.

Esta hegemonia pressupõe que indubitavelmente se leve em conta os interesses e tendências dos grupos sobre os quais se exerce hegemonia, ou seja, que se forme um certo equilíbrio de compromisso. O grupo dirigente deverá fazer sacrifícios de ordem econômica corporativa, mas é evidente que estes sacrifícios e estes compromissos não podem referir-se ao essencial, pois se a hegemonia é ético-política, não pode deixar de ser também econômica, não pode ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica." Esse equilíbrio de compromisso, que não se identifica com o Estado e que integra

mais ou menos as demais classes, é que dá ao Estado características de uma aparente neutralidade.

Forma assim o que Gramsci chamou de **bloco histórico** para identificar o complexo sistema que em cada momento detem o poder do Estado. Dentro desse Estado e deste bloco histórico desenvolve-se assim uma relação dialética, em que as classes dominantes são obrigadas a fazer concessões às classes dominadas, através de vários tipos de benefícios sociais que o Estado passa a conceder, ao mesmo tempo que se afirma a relação de dominação (BRESSER PEREIRA, 1977, pg.81)

BRESSER PEREIRA (1977, pg 76) conceituando o Estado diz: "O Estado é uma estrutura de dominação, é um poder estruturado e organizado, que permite à classe economicamente dominante tornar-se também politicamente dominante e assim garantir para si a apropriação do excedente" e é constituída por "uma elite política que geralmente se confunde com a própria classe dominante e nela se recruta; uma burocracia ou tecnoburocracia, ou seja, de um corpo de funcionários hierarquicamente organizados, que se ocupa da administração; e uma força pública, que se destina a defender não apenas o País contra o inimigo externo, mas principalmente a manter a ordem interna." Segundo o mesmo autor, o controle do Estado e a apropriação do excedente mantem entre si uma relação dialética pela qual uma classe é dominante não só porque controla os fatores de produção mas também porque controla o Estado. E o controle do Estado reforça o seu controle sobre os meios de produção e vice-versa."

Esta concepção de Estado é mais estrita, segundo o próprio autor, e "sua função básica é a de sempre garantir a apropriação do excedente econômico pelas classes dominantes e estabelecer as regras básicas para a divisão desse excedente no seio da classe dominante. E é para a realização

dessa tarefa que intervem no sistema econômico em maior ou menor grau, utilizando para tal seu poder de legislar, tributar e até coagir". O autor (1977, pg 81) conclui: "O Estado, portanto, jamais é uma instância neutra ou teórica como a ideologia liberal e a tecnoburocracia mais ainda pretendem. Ele é sempre o representante de interesses determinados, em que predominam mas não são exclusivos os das classes dominantes. Esses interesses se consubstanciam em blocos históricos que são mutáveis no tempo, na medida em que os interesses das classes e frações de classes participantes modificam-se em função de uma situação econômica também em constante transformação."

As colocações que se seguem foram baseadas em textos de Miriam Limoeiro Cardoso, Joachim Hirsh e Nicos Poulantzas. Procuramos extrair dos mesmos os conceitos e considerações que achamos esclarecedoras e que foram de grande utilidade para a realização da análise que nos propusemos fazer do papel da Secretaria da Agricultura nas políticas agrícolas em São Paulo no período 1930-80.

Na expansão econômica da sociedade, a participação do Estado torna-se cada vez mais necessária desde que é através dele que os recursos gerados pela sociedade podem ser dirigidos para os setores que embora deficitários, são indispensáveis para a referida expansão. Ao Estado caberá então financiar e/ou subsidiar atividades ou setores que apresentem dificuldades de mercado assim como investir nos aspectos de infraestrutura. Considerando que o Estado é um dos componentes do sistema de classes, a ideologia econômica e política dominante estará sempre impregnada das relações sociais deste mesmo sistema (CARDOSO, 1978, pg 88).

Uma determinada ideologia dominante é produto das relações entre classes e não só da classe dominante. O Estado constitui a instância na



qual se expressa a dominação e a estrutura ideológica da classe dominante e é essa ideologia da qual está possuído que define, como a fração dominante da classe dominante se relaciona com as demais frações e classes. Entretanto, as propostas formuladas por tal Estado estão necessariamente carregadas de ideologia dominante e se consubstanciam geralmente em políticas constituídas por medidas consideradas viáveis de serem tomadas dentro de um contexto das relações de classe, num determinado momento.

Para as classes dominantes, o fato da sua dominação não é considerado problema (embora o seja para as classes dominadas). A realidade ou o mundo vivido pelas classes dominantes, é constituído pela garantia e expansão do sistema, e é nele e para ele que trabalha.

Por outro lado, é fundamental a congregação em torno de si das várias classes sociais de forma a viabilizar a realização de aspectos essenciais para o grupo dominante hegemônico, ainda que para tal sejam necessárias concessões em determinados aspectos que sirvam para obtenção de apoio.

Verifica-se, portanto, o caráter extremamente ideológico que imbue as formulações das políticas destinadas a garantir a expansão econômica do capitalismo. Ademais, essas formulações têm um caráter exterior, estando separadas dos meios de produção.

Nas formações capitalistas o Estado é indispensável pois garante ao capital individual a manutenção das relações capitalistas de produção das quais não se pode ou não lhe interessa assumir, tais como segurança, infraestrutura, financiamento público, qualificação de mão-de-obra, pesquisa, etc.

A importância de destacar este fato deve-se a que o mesmo significa que "a dominação política de classe não é diretamente ligada ao direito de disposição dos meios de produção. Ela está submetida a mecanismos de reprodução próprios. A reprodução das classes no processo de valorização do capital e a reprodução da dominação política não são idênticos." (HIRSCH, 1977, pg 89). É esta separação, portanto, que gera relações contraditórias próprias do Estado, pois ao mesmo tempo em que existem divergências entre capitais individuais e frações de classe, estes conflitos são levados para dentro do aparelho do Estado que vai atuar como capitalista coletivo.

Em outras palavras, os capitalistas individuais não exercitam diretamente as atividades do Estado porque é justamente a separação entre o político e o econômico que encobre o caráter de classe que o Estado tem. Este, como aparelho que detém o poder de coerção, que pode até chegar à utilização da violência física, assume pesado ônus de se apresentar como encarregado da manutenção do sistema, ao passo que os capitalistas individuais aparentemente ficam isentos de qualquer responsabilidade, na medida em que seu campo de ação é outro, o constituído pela produção e troca de mercadorias.

Esta separação formal do Estado, em relação à classe dominante é indispensável para que esta classe em conjunto possa tomar medidas que representam sacrifício para a sociedade como um todo e até mesmo para os capitalistas individuais.

O objetivo fundamental do Estado é a reprodução material da sociedade. O seu caráter coercitivo, entretanto, não é suficiente para garantir a consecução de tal objetivo, sendo necessário o estabelecimento e a adoção de medidas que assegurem o desenvolvimento do processo de

reprodução econômica. Desta forma a intervenção do Estado na área econômica destaca-se pelo fato de que procura criar, manter ou desenvolver as condições gerais da produção e garantir a reprodução da força de trabalho, entre outras medidas que são determinadas pelo movimento do capital e pelos interesses de classe. Essa intervenção consiste na formulação e organização dos interesses da classe dominante, e isto é necessário, pois a classe dominante não é homogênea, sendo constituída por uma infinidade de capitais individuais desigualmente desenvolvidos que concorrem entre si. O fato de existir esta concorrência e dela fazer parte o movimento do capital não impede entretanto que se articule a cada momento um interesse de classe, comum aos detentores dos meios de produção. As classes dominantes não constituem portanto um bloco homogêneo, sendo constituída por frações dominantes entre as quais se destaca uma fração hegemônica. E justamente a expressão política desse bloco contraditório de dominação é que é o Estado.

A posição das diversas frações dominantes na estrutura do bloco no poder depende da importância de cada uma no processo de reprodução do capital global. Assim é que há uma fração hegemônica à qual cabe a direção política de forma a garantir o interesse do bloco no poder.

Para a formulação da sua política, a(s) classe(s) dominante(s) se utiliza portanto do Estado (1). Marcado por este caráter de condensação material de uma relação de classes, o Estado se organiza e transforma gradualmente no plano institucional, no sentido de desempenhar seu papel de garantir a dominação de uma classe sobre todas as demais. Assim institucionalmente o Estado é organizado e estruturado por diversos aparelhos e ramos que mantêm relações complexas entre si e com a sociedade, e cujo objetivo fundamental é a reorganização permanente das condições de exploração. (HIRSCH, 1977, pg.98)

Para a melhor compreensão da questão é preciso saber que o poder de Estado refere-se à classes ou fração social que detém o poder real e que o aparelho de Estado é constituído pelas diversas funções técnicas, económicas, políticas e ideológicas do Estado, ou seja, os quadros da administração, da burocracia, do exército, etc.

A intervenção do Estado realiza-se fundamentalmente na área do aparelho do Estado, seja através da ação e modificação de suas funções técnico-económicas e políticas, seja pelas modificações correspondentes que se dão no pessoal do Estado, especialmente na burocracia e no Governo.

ALTHUSSER (1974), citado por HIRSCH (1997, pg 97) considera que "as leis que fundamentam o processo de acumulação capitalista são: a necessidade de acumulação, concentração e centralização de capital, crescimento da taxa de mais valia, modificações tecnológicas permanentes no processo de trabalho, acompanhadas pela tendência de substituir o trabalho vivo pela mecanização, composição orgânica do capital crescente e queda na taxa de lucro." Ao Estado caberia portanto mobilizar-se no sentido de que estas leis garantam a acumulação do capital através da adoção de medidas técnico-administrativas ou através da sua auto-transformação institucional. Para executar essa função é indispensável que o Estado se mantenha formalmente separado das classes dominantes e dominadas. É esta separação formal que lhe garante a sua aparente posição de neutralidade e, de representante de todas as classes, ou de instituição colocada acima das classes. Reforçada esta imagem de neutralidade, o Estado recebe solicitações, pressões e exigências, não só de capitais individuais e de grupos de capitais mas também de grupos representativos das classes dominantes e dominadas.

O Estado, desta forma solicitado e considerando o seu caráter de

classe impõe na sua atuação desde logo os bem definidos limites do sistema dominante que tem por objetivo protegê-lo. Assim nas formações capitalistas excluem-se, a não ser em casos excepcionais ou por curto período, a intervenção do Estado na propriedade privada e no direito de dispor dos meios de produção. Isto significa que o Estado intervém no processo produtivo mediante ações que se caracterizam mais como reação à condições fixadas pelo processo de valorização do capital, que exclue qualquer questionamento do sistema desde que seus fundamentos não podem sequer ser objeto de decisão política.

Por outro lado o Estado não pode se arriscar a interromper ou prejudicar o processo de reprodução do capital pois os seus meios financeiros dependem do mesmo. Isto significa que a intervenção do Estado depende em última instância do volume de recursos gerados no processo de reprodução do capital.

O Estado nas formações capitalistas tem assim basicamente duas orientações: proteger-se contra solicitações que ameçam a permanência do sistema e formular e estabelecer no longo prazo um interesse geral dos capitalistas.

As atribuições e funções legais dos aparelhos de Estado são suficientemente amplas, abrangendo quase todos os aspectos dos diversos campos de atividade humana, além do que essas funções e atribuições vão se modificando e se adaptando às necessidades do desenvolvimento capitalista. Por outro lado, entretanto, o tratamento que é dispensado pelo Estado às questões concretas que surgem e que existem no real em relação às atribuições e funções, demonstram a existência de um sistema de organização pelo qual, embora quase tudo esteja previsto nas leis, decretos, normas e portarias, etc., procura caracterizar como um Estado sensível e acima das

classes desde que é no processo de tomada de decisões (2) que aflora o caráter de classe do Estado.

É com grande perfeição que Hirsch descreve o processo de tomada de decisão num aparelho de Estado, caracterizando-o como um modelo de coordenação negativa que está orientado, fundamentalmente, para a manutenção do status quo. Os mecanismos de decisão estão assim devidamente ajustados para que as decisões a serem, e que serão tomadas, estejam situadas dentro de um campo de manobra definido pelo modo de produção capitalista. Este tipo de estrutura dá ao Estado o caráter de um organismo sensível às necessidades e às crises, ainda que, simultaneamente, atue no sentido de reduzir ou de dirigir as exigências dos diversos setores, de modo a torná-las compatíveis com as condições de dominação burguesa. Este Estado, ainda segundo Hirsch, manobra com as exigências, utilizando-se de expedientes do tipo: adiar o seu atendimento, mobilização de interesses opostos, decompor as questões, alegar falta de recursos ou recursos insuficientes, e até mesmo declarar que considera muito importante a questão levantada e que o assunto será considerado e estudado o mais rápido possível.

CLAUS OFFE (cf. CARVALHO, 1978, pg.31), analisando o sistema de seleção institucional, destaca a seleção negativa que consiste na exclusão sistemática de qualquer ação estatal que contrarie a manutenção ou o desenvolvimento do capitalismo; a seleção positiva que consiste na escolha de ações que favorecem os interesses capitalistas em seu conjunto; e, finalmente, a seleção mascaradora, através da qual o Estado procura manter uma certa aparência de neutralidade, inclusive marginalizando efetivamente algumas medidas favoráveis aos interesses capitalistas. Em relação à seleção positiva, Offe considera que o Estado atua no campo da política de alocação de recursos e no de política de produção.

O processo de tomada de decisões num aparelho de Estado complica-se imensamente desde que a burocratização tem suas leis, e uma delas é que a organização torna-se um centro de poder capaz de perseguir objetivos próprios.

No limite, um sistema social pode atenuar ou fazer desaparecer certas tensões sociais, o que aliás é uma das funções essenciais do Estado, que é a regulação. Não podendo resolver uma contradição que lhe é intrínseca, somente pode tentar ocultar ou atenuar riscos políticos mediante o manejo de tensões que ela produz. Os diferentes segmentos do aparelho do Estado nascem em épocas diferentes, para responder a necessidades historicamente definidas de tal e qual sistema social, e para tentar regular contradições de tipo novo. (FREYSSINET; MARTIN; NIZARD, 1974, pg.17)

A intervenção do Estado ocorre através do desempenho de determinadas funções, que no conjunto servem para organizar tal intervenção. Essa organização exige, a cada momento, a criação ou adaptação de instrumentos que viabilizem e/ou legitimem a intervenção, desde que a mesma serve para reforçar sua credibilidade ao apresentá-la como portadora de uma intenção racional e não política (3). Por outro lado, a própria seleção de informações (dados) a serem obtidos já são viesados, direcionados ou limitados, no sentido de reter sobretudo aquelas que são necessárias à reprodução da formação econômica e social aonde o mundo capitalista de produção predomina. Isto significa que é em função do modelo ou representação esquemática da realidade, que cada um procura, seleciona e interpreta a informação. A importância do sistema de informação para a intervenção do Estado pode ser verificada pelo simples fato de que para o Estado, a inexistência da informação corresponde a não existência do

problema.

Ao Estado cabe a produção das normas de funcionamento que definem uma orientação tendente a unificar as diferentes racionalidades das administrações estatais ao lhes oferecer uma referência comum. Neste sentido as normas têm aí um papel anterior à decisão, influenciando muito mais na área do comportamento do que na de decisões.

É característico também da intervenção estatal, que geralmente a mesma se dá muito mais em relação a problemas do que a conflitos, ou seja, o Estado procura muito mais tentar resolver um problema sem tocar no conflito que está por trás dele. E isto porque a solução de problemas permite a solução para todos, enquanto os conflitos não.

A intervenção do Estado tem outra característica que é a de apresentar-se sempre como sendo feita em nome do interesse geral, expressão do melhor equilíbrio possível entre interesses contraditórios e interdependentes. Esse interesse geral entretanto está baseado na ocultação da hierarquia social. Na prática tudo se passa como se o Estado adiasse para o longo prazo as contradições atuais que o sistema é incapaz de resolver. Como exemplo típico deste fato temos o batido argumento de que o bolo da economia deve primeiro crescer para depois ser dividido, o que dificilmente acaba se concretizando.

Verifica-se, finalmente, que as mudanças que a intervenção estatal promove na sociedade são de maneira geral limitadas, constituindo na realidade uma forma inteligente de exercer um conservadorismo inteligente.

Desde que há uma separação formal entre os detentores dos meios de produção, e a participação no Governo, é preciso também que exista um grupo



de profissionais do Estado. Este grupo, entretanto, não pode tomar medidas que ameacem os interesses da classe dominante. Desta forma as estruturas da seletividade do aparelho do Estado são orientadas no sentido do estabelecimento de medidas favoráveis ao desenvolvimento capitalista e procurando, simultaneamente, evitar as crises próprias do processo de reprodução capitalista, o que, entretanto, toma boa parte do tempo dos profissionais do Estado. A esse grupo cabe, também manter um certo equilíbrio de compromisso do bloco no poder. Esse equilíbrio, por sua vez, é constantemente alterado não só pelas modificações que ocorrem na base econômica da sociedade mas também no mercado mundial, definidor da fração hegemônica e que está fora do controle desse grupo. Na luta constante que representa esse equilíbrio de compromisso, a criação ou extinção de novos aparelhos ou ramos do Estado, assim como as modificações parciais que ocorrem, periodicamente, na direção dos mesmos é que permitem uma acomodação entre as frações dominantes, a superação das crises, a subvenção para as frações deficitárias, assim como possibilitam os deslocamentos de hegemonia, relativamente sem atritos mais sérios, entre as frações dominantes.

Com base nas considerações anteriores relativas ao caráter de intervenção do Estado procurou-se destacar alguns aspectos da sua ação em relação à formação social e econômica brasileira e paulista e ao setor agrícola em particular, visando traçar um quadro, ainda que simplificado, da mesma que será complementado no Capítulo III.

---

NOTAS

(1) NICOS POULANTZAS (1974, pg 95): "O Estado não é uma entidade que possui uma essência instrumental intrínseca: ela é si mesma uma relação, mais precisamente a condensação material de uma relação de classe."

(2) JOACHIM HIRSCH (1977, pg. 100): "...O Estado em função de sua forma específica e dos modos de funcionamento burocráticos internos que daí decorrem, se apresenta concretamente como um sistema profundamente escalonado, de filtros, de barreiras e de instâncias de transformação e de tratamento das exigências e de articulação de necessidades..."

(3) JACQUES FREYSSINET; JEAN M.MARTIN; LUCIEN NIZARD (1974, pg. 24): A mudança na concepção de serviço público, contribui também para dissipar o mito do Estado árbitro, substituído por outro no qual seu conteúdo é a necessidade objetiva.

### CAPÍTULO III - ASPECTOS POLÍTICOS, ECONÔMICOS E ADMINISTRATIVOS DO PERÍODO 1930-80

Este capítulo, focalizando alguns aspectos econômicos, políticos e administrativos do período 1930-80 procurará, na medida do possível destacar a passagem do predomínio do agrário para o industrial, assim como, o processo de centralização de decisões a nível federal.

As políticas adotadas no período 1889-930 visavam garantir a renda do setor exportador, especialmente para a cafeicultura, sofrendo o setor políticas de estímulo e desestímulo de acordo com a conjuntura. Como resultado foram estimuladas a diversificação agrícola e a industrialização. Até 1930, apenas um grupo social interno tinha interesses profundos na economia paulista e no seu setor fundamental - a cafeicultura - o agroexportador (1), que tinha como contrapartida, principalmente os grupos financeiros ingleses.

Por outro lado, a ligação do setor agroexportador com o exterior

se fazia quase que diretamente, ou com pequena e comprometida participação do Governo Estadual. Não havia então qualquer tipo de intervenção do Governo Federal no comércio de café, estabelecido entre os produtores e exportadores paulistas e os centros consumidores do estrangeiro. O crescimento da agricultura paulista se dava a reboque do comércio internacional do café. Por outro lado, a base técnica da cultura se caracterizava pela reduzidíssima utilização de máquinas, adubos e defensivos (2).

Neste período, no campo da política econômica, o setor agroexportador do Estado de São Paulo achava-se bem presente, pois na Presidência da República encontrava-se um paulista, Washington Luis Pereira de Sousa, do Partido Republicano Paulista (PRP), seu lúdimo representante.

Nestas condições, a política agrária praticada em São Paulo era orientada, fundamentalmente, pelo Instituto Paulista de Defesa Permanente do Café, criado pelo Decreto 4548 de 1922, durante a terceira Operação de Valorização. Como resultado de sua atuação, no período de 1924 a 1926, os preços internacionais do café estiveram altos, pelo equilíbrio alcançado entre oferta e a procura. Esse fato volta a ocorrer entre 1927 e 1929 mas já em função de uma Política de Defesa Permanente do Café. A situação nesse período, entretanto, já apresentava um quadro totalmente diferente quanto a oferta e procura. Em 1928, os estoques brasileiros atingiram 13,4 milhões de sacas e as exportações 13,8 milhões. Já em 1929, os estoques chegam a 21,6 milhões e as exportações a 14,9 milhões. Os preços do café no mercado internacional foram, portanto, mantido altos de uma forma artificial até 1929. Internamente também os preços foram mantidos altos (3).

Foi sem dúvida a crise de 1929 a principal responsável pela gradual transferência do controle da política cafeeira para o Governo

Federal, desde que as medidas de política econômica que deviam ser então tomadas e que somente seriam possíveis através do estabelecimento de um órgão centralizado que colocasse em primeiro lugar a política e os interesses econômicos em geral ao invés daqueles exclusivos dos cafeicultores..

A crise que atinge o setor cafeeiro paulista e brasileiro vê-se agravada com a depressão generalizada que se inicia nos anos 30. Até então, o setor econômico mais importante do País - a cafeicultura - prescindia e até mesmo desdenhava a ação do Estado no setor agrícola.. CASTRO (1975, pg 78 e 79) considera que as condições adversas em que a depressão mundial surpreendeu o setor tornou evidente a necessidade imediata de uma ação corretora e compensadora por parte do Estado, de forma a que se pudesse superar a crise. Ademais, segundo o mesmo autor, as razões para a ação inicial do Estado eram, primeiramente, a hipertrofia atingida pelo setor cafeeiro que exigia dos poderes públicos evitar o colapso e facilitar as acomodações através de uma série de medidas, desde que os grandes centros capitalistas se encontravam numa imensa crise.

No caso brasileiro a Revolução de 30 constitui um marco importante na constituição do Estado, a partir do qual desenvolveu-se um aparelho burocrático-administrativo de intervenção. O novo Estado, que emerge em 1930, traz consigo a redução de autonomia dos estados com uma crescente centralização do poder. Embora, a Federação tivesse permanecido formalmente, os núcleos locais tornaram-se cada vez mais subordinados ao poder central.

Essa nova etapa no processo de formação do Estado Brasileiro, tal qual conhecemos hoje, caracteriza-se pelo reordenamento institucional que se pode chamar de centralização e que faz avançar a construção da estrutura

político-jurídica estatal, que formalmente destinou-se a promover o interesse geral (DRAIBE, 1980, pg 62). Como parte desse processo desenvolve-se a burocratização dos aparelhos de Estado e a inserção profunda do Estado na atividade econômica.

Assim a Revolução de 30 além de trazer de volta o centralismo, trazia consigo novas idéias e novos interesses em muitos casos antagônicos aos da velha classe cafeicultora. Entretanto, o momento não era propício para contrariar os interesses da lavoura desde que a crise, ao ameaçar diretamente o café, ameaçava indiretamente todos os demais setores da economia. A partir de 1930, iniciou-se um processo de centralização organizacional e decisória por agências burocrático-estatais. A consequência foi a viabilização do controle do Governo central sobre os estados. É preciso, entretanto, ressaltar que esse controle que se contrapunha a autonomia existente antes de 1930 não significou, em termos políticos e econômicos, uma mudança radical.

Apesar da intervenção direta do Governo Federal, essa ingerência não significou qualquer prejuízo econômico para as classes dominantes dos estados. Escreve SOUZA (1976, pg 88): "O sistema de interventorias pouco ou nada interferia com os pilares econômicos do poder político nos estados, nem esse era o seu intuito. Não obstante, enfraquecia as antigas situações, na medida em que o interventor, embora ligado à elite estadual, não devia a ela sua permanência no controle do Estado, mas sim ao beneplácito do Executivo Federal. Removia-se, assim, boa parte dos empecilhos à centralização administrativa e estabelecia-se, através do interventor, uma convivência entre as diversas correntes da política regional, sem que o Governo central entrasse em conflito aberto com elas ou sequer acenasse com qualquer ameaça a seus interesses econômicos."

Verificou-se desta forma o início do esvaziamento do poder político das oligarquias e crescimento de novos setores que ocuparam a principal posição na política brasileira, constituídos pelos interesses urbanos-industriais. Embora, esse movimento revolucionário não tenha eliminado certos privilégios das elites tradicionais, mas sim acomodado seus interesses com as elites emergentes, introduziu significativas alterações no quadro político-social de então.

A crise do Estado oligárquico, criou condições não só para a centralização política mas também para a intervenção e regulação econômica estatal de forma que um novo Estado pudesse atuar em relação a aspectos fundamentais na vida econômica e social estabelecendo políticas definidas de caráter nacional. A oligarquia agrário-mercantil não precisava diretamente do mesmo para apropriar-se e dividir os excedentes. A apropriação realizava-se diretamente nas explorações agrícolas, de forma privada, enquanto que o mercado e o Estado desempenhavam apenas um papel auxiliar. Os excedentes apropriados eram divididos então entre a oligarquia agrária mercantil e o capitalismo mundial. Este sistema de apropriação e divisão de excedentes modifica-se após a crise do capitalismo em 30 e reflete-se diretamente num movimento em direção ao estabelecimento de um novo sistema, muito mais ligado ao mercado e à intervenção do Estado. O Estado dos anos 30 e 40 tem como função econômica, transferir excedentes do setor exportador para o industrial substituidor de importação, função esta desempenhada através de mecanismos como: tarifas protecionistas cambial preferencial para a indústria, financiamentos a longo prazo a juros negativos, subsídios diretos, incentivos tributários ao investimento industrial, etc.

A emergência da industrialização se dá em parte pelas dificuldades internas da economia agroexportadora e em parte pela quebra da economia

capitalista internacional.

Após 1930 a política cafeeira passou a ser conduzida de forma bastante independente em relação aos grupos agroexportadores. A defesa do café continuou a ser o ponto central da política econômica do Governo mas já com outras características, desde que a sustentação de preços passou a ser feita com recursos internos. Essa federalização da política cafeeira foi um dos motivos da oposição de São Paulo a Getúlio Vargas nos seus diversos períodos.

Os produtores de café propugnavam pela continuação da política de amparo ao café custeada pelo Governo e, não conseguindo seu intento, tornaram-se adversários da intervenção estatal. Outros setores grandemente prejudicados com a intervenção foram: o dos grandes comerciantes de café que lutavam pela volta ao livre comércio do produto; o dos comissários de café que financiavam, compravam, armazenavam e transportavam o produto até os grande centros. Estes últimos começaram a ser deslocados com a criação pelo Banco do Brasil da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI), em 1937, inspirada em grande parte no crédito rural europeu e dos Estados Unidos da América.

Em São Paulo, embora parte do setor industrial fosse favorável à manutenção da autonomia estadual, a tendência dominante apoiava a política governamental, o que pode ser constatado pelas manifestações da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), dirigida por Roberto Simonsen. Numa posição contrária a intervenção estadual colocava-se a Sociedade Rural Brasileira (SRB), desde que havia perdido o controle sobre as decisões de política cafeeira. Com esse fato o setor hegemônico do complexo agroexportador, ou seja, a burguesia cafeeira paulista deixa de ser o núcleo em torno do qual as alianças políticas se davam, sendo



deslocadas pela burguesia industrial (DINIZ, 1981, pg 106). A partir de 1930 fortaleceu-se o poder central ao mesmo tempo que foi sendo gradualmente reduzida a autonomia estadual, acompanhada de crescente federalização de políticas de diversos setores da economia. Destaca-se o Decreto nº 20.348, de agosto de 1931, que estabeleceu normas subordinando os governos estaduais e regulando os orçamentos dos Estados e Municípios e proibindo a tomada de empréstimos pelos Estados no exterior sem a autorização do Governo Federal. A área de manobra e de decisões dos Governos Estaduais foi sendo desta forma gradualmente reduzida até chegar ao seu ponto de mínimo durante a vigência do Estado Novo, em que quase não havia campo de importância no qual as Unidades da Federação pudessem legislar. Esse processo de centralização acabaria por eliminar os impostos interestaduais e padronizar o sistema tributário.

A oligarquia cafeeira permaneceu, entretanto, inserida no centro de poder ainda que numa posição subordinada. Como contrapartida a essa subordinação, teve a garantia da preservação do monopólio da terra, o controle político das populações rurais, assim como de alguns benefícios econômicos proporcionados através do Estado.

Até 1930, o Estado e as frações agrárias, quer a nível federal quer estadual, praticamente constituíam um polo comum de decisão e execução de medidas de política econômica (4). Dada a relativamente reduzida significância do setor industrial na economia do País e mesmo no Estado de São Paulo, as medidas tomadas pelos Governos Federal e Estadual em relação à agricultura, direta ou indiretamente, constituíam o grosso das medidas de política econômica adotadas no País. À medida que se intensificou no País o processo de industrialização, até então limitado às indústrias de bens de consumo, e que foi estimulado pelo Governo Revolucionário de 1930 e seguintes, evidencia-se uma mudança substancial no caráter das relações

entre Estado e o setor que estava sendo deslocado da posição hegemônica do aparelho do Estado.

A expansão capitalista no Brasil após 1930 ocorreu sobretudo no Estado de São Paulo. Aí, com o início de industrialização surgiu e se expandiu uma burguesia industrial com interesses definidos, diferenciados daqueles das oligarquias. As políticas econômicas praticadas a partir de 1930 constituem-se num indicador de que o Estado passou a reforçar, com suas medidas, a acumulação industrial. Essa política econômica de favorecimento do capital industrial subordinou as formas de reprodução da economia agroexportadora, mantendo-a, entretanto, como um importante setor gerador de divisas necessárias ao prosseguimento do próprio processo de industrialização. Desta forma, a oligarquia que era constituída por grupos agroexportadores e grandes proprietários de terra vê-se obrigada a se compor com o novo Governo, no seu início, desde que este nesta época não tomara ainda medidas contrárias aos seus interesses. Essa acomodação do setor agroexportador se dá, não só em decorrência do seu debilitamento econômico mas também face a crise política que se instalara.

Apesar do Governo Revolucionário não ter se disposto inicialmente a arcar com a defesa do café acabou por ter de fazê-lo. Assim, já ao longo dos anos 30 e 31 eram fortes e variadas as pressões exercidas sobre o novo Governo. E a partir da Guerra Civil de 32, a política federal sofreria total transformação, orientando-se francamente pelo controle da crise e defesa dos preços do café.

Desde 1931, o Governo Federal com a Fundação do Conselho Nacional do Café toma para si o estabelecimento da política cafeeira, desenvolvendo uma série de medidas, que em pouco tempo controlaria a crise. A partir de então a intervenção do Estado na economia cafeeira passa a ocorrer através

da atuação do Governo Federal, e principalmente nos aspectos de comercialização. GUARNIERI (1979, pg 16) considera que o período 1931-33 caracteriza-se como aquele em que se dá a transferência da direção da política cafeeira, do âmbito dos Estados produtores para o âmbito do Governo Federal.

No início de 1933, foi extinto o Conselho Nacional do Café ao qual, desde 1931, competia: a administração e venda dos estoques, dirigir os programas oficiais de sustentação, administrar as taxas em moeda estrangeira incidentes nas exportações de café e o controle do seu transporte até os portos de embarque. Este órgão apesar de federal, continuou a defender os interesses dos produtores de café, ainda que em São Paulo tivesse reduzido a sua influência (4).

O elevado volume dos estoques de café mais a Revolução de 32 promovida fundamentalmente pelos interesses cafeeiros de São Paulo, contribuíram para uma centralização ainda maior da política cafeeira. Foi criado para isso o Departamento Nacional do Café, em 1933, que era uma autarquia subordinada ao Ministério da Fazenda, e no qual os representantes dos interesses cafeeiros de cada Estado participavam de um Conselho Consultivo. As atribuições principais do órgão criado tinham um caráter já bastante centralizador e eram as seguintes: arrecadar a taxa de exportação, propor sua elevação, diminuição ou suspensão; unificar as medidas de defesa econômica do café nos Estados produtores; dispor das quantias arrecadadas para a compra de café; custeio de todos os serviços de modo prático e eminentemente técnico; e, finalmente, submeter à sua fiscalização os Institutos e Associações de café existentes, fazendo-os cumprir suas instruções e decisões. O seu objetivo principal era o de reduzir a oferta de café de forma a manter o nível de preços, equilibrando oferta e demanda.

Em 1933, o Governo Provisório criou, também, o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) destinado a centralizar a política deste setor. Em São Paulo foi considerável sua influência.

O Estado já com tendências industrializantes, de uma forma ou de outra, teve preocupação de, ao subordinar os interesses do setor agrícola aos setores mais modernos da economia, dar compensações, que no longo prazo, mantivessem o setor agrário como seu aliado e a ele integrado política e economicamente. A manutenção de uma estrutura fundiária praticamente intocada, no sentido político, durante os 50 anos analisados, teve intensos reflexos na própria política partidária do País e do Estado de São Paulo.

Com a instituição do Estado Novo, em 1937, e as medidas político administrativas então tomadas, muito pouco mudou em relação à estrutura sócio-econômica. SOUZA (1976, pg.85) escreve "...a almejada implantação de um Estado forte e centralizado, de fato não resultou na marginalização dos interesses econômicos dominantes do período anterior, mas sim da redefinição dos canais de acesso e influência para a articulação de todos os interesses, velhos e novos, com o poder central... Como a Primeira República, o Estado Novo é também um sistema elitista, mas seu *modus operandi* é inteiramente diverso: enquanto aquela se baseava no princípio de autonomia estadual e no mecanismo da política dos governadores, este procura a unificação, intervindo nos Estados e implantando extensa rede de órgãos burocráticos, ao mesmo tempo que suspende o funcionamento de todas as organizações partidárias." Da experiência colhida de 1930 a 1937 com as interventorias, após o golpe de 1937, foi criado o DASP, Departamento Administrativo do Serviço Público, cujo objetivo geral era o de melhorar o sistema administrativo do País de forma a melhorar a sua economia e a sua eficiência. Na prática, entretanto, os órgãos estaduais do DASP - os

daspinhos - passaram a atuar como se fossem um legislativo estadual.

Com esta última medida fecharam-se as vias tradicionais de representação e influência, e as classes dominantes estaduais foram obrigadas a aceitar as interventorias que eram ligadas ao DASP. Os prefeitos tinham que se submeter ao interventor e ao presidente do DASP estadual. GRAHAM (1968, cf. SOUZA 1976, pg.96) escreve: "...embora o interventor fosse o responsável pelo estudo, aprovação e declaração de todos os decretos-leis estaduais, esses só eram válidos quando sancionados pelo presidente do daspinho. Se este se opusesse a algum ato ou decreto executado pelo interventor, dois terços dos votos do departamento eram suficientes para suspender a ação até que uma decisão fosse tomada pelo executivo federal."

A administração dos Estados se dava sob o controle geral do Presidente da República e através da cooperação das interventorias, o DASP e o Ministério da Justiça. A partir de 1937 os Estados já haviam se transformado em divisões administrativas subordinadas aos interventores federais e o centro das decisões relativas à vida econômica dos Estados havia sido deslocada para o Governo Federal via decretos-leis. SOUZA (1976) considera que "...a expansão e a centralização burocrática deram-se continuamente sob o signo da absorção ou cooptação dos agrupamentos de interesses, quer regionais quer funcionais. A Revolução de 30 e o Estado Novo modificaram a forma de atuação dos interesses econômicos junto ao Governo; o que antes era feito através dos partidos políticos passou a ser feito diretamente junto à burocracia."

Os produtores rurais advogavam o livre câmbio no comércio exterior ao passo que a nascente burguesia industrial era favorável a um controle racional das importações.

Segundo DINIZ (1978, pg 120) "As divergências no interior da coalizão dominante, quanto ao protecionismo estavam ligadas ao debate em torno da distribuição entre indústrias naturais e artificiais..." e "...apareceriam como verdadeiro divisor de águas entre os adeptos da vocação agrária do país e os defensores de uma transformação de sua estrutura produtiva em prol da industrialização como base de uma nova organização da economia."

No desenvolver deste embate, a crise internacional que demonstrara a vulnerabilidade da economia baseada na exportação, e o espectro da guerra favoreceram o desenvolvimento de uma consciência de que era preciso caminhar mais rapidamente no sentido de se alcançar a auto-suficiência na produção de artigos manufaturados.

A política de Getúlio Vargas em relação à industrialização foi a de no discurso fazer restrições e na prática favorecer o desenvolvimento do processo no País, através da adoção de medidas protecionistas.

Os setores agrários favoráveis ao livre comércio argumentavam com a condição de País essencialmente agrícola e que, portanto, deveria se enquadrar como economia complementar.

Nesta disputa que se travou, no período 1933-35, em torno da assinatura de um Tratado de Comércio com os Estados Unidos, destacou-se Roberto Simonsen (deputado) a frente dos industriais paulistas e Osvaldo Aranha, apoiado pelos cafeicultores e SRB. O Tratado foi aprovado em 1935 após intenso debate parlamentar. Nesse contexto Simonsen apresenta projeto propondo a criação do Instituto Nacional de Exportação com o objetivo de dirigir a política de comércio externo do País. O projeto não foi aprovado,

graças a posição dos produtores rurais favoráveis ao livre comércio.

Esse debate em torno do livre comércio prossegue e, em 1937, foi criada a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil. Entretanto, a maior parte dos recursos era aplicada na agricultura, e na indústria apenas quando relacionada com a agricultura.

Em relação ao setor industrial, com a realização do 1º Congresso Nacional de Economia, em 1943 e o 1º Congresso Nacional da Indústria, em 1944, recomenda-se a criação de um banco destinado ao crédito industrial.

No contexto destas discussões, a partir de 1945, inclui-se a questão da participação do capital estrangeiro no desenvolvimento econômico nacional. DINIZ (1978, pg 167) refere-se a posição de um ruralista, Alberto Torres, intransigentemente contra sua participação e afirma que "A postura incondicionalmente contrária ao investimento estrangeiro por parte de um agrarista não deve surpreender...No confronto agricultura-indústria portanto, as empresas estrangeiras seriam definidas como ameaça aos interesses nacionais basicamente por setores que advogavam a permanência e o reforço da economia agrícola. Por outro lado, para os grupos diretamente interessados da indústria, a participação destas empresas, por fortalecer o polo industrial seria vista como forma de reforçar suas posições."

A queda do Estado Novo e o advento do Regime de 46, embora tenha modificado novamente a forma de atuação dos interesses econômicos junto ao Governo, não o fez de forma substancial pois importantes aspectos políticos-administrativos e institucionais foram mantidos. Escreve SOUZA (1976, pg 105) "O advento do pluralismo partidário, de eleições diretas, e retorno à separação formal dos poderes do Estado, determinados pela Carta Constitucional de 1946, foram acoplados ou superpostos à estrutura

anterior, marcada pelo sistema de interventorias, por um arcabouço sindical corporativista, pela presença de uma burocracia estatal detentora de importante capacidade decisória, para não mencionar a plena vigência, no período 1930-45, de uma ideologia autoritária de Estado."

Com a queda do Estado Novo organizaram-se novos partidos políticos assim como surgiu uma nova organização político-institucional. A organização desses partidos e a estruturação política do novo regime foi definida pela Constituição de 1946. Esta através do seu artigo 58 estabeleceu um critério pelo qual os Estados mais populosos teriam proporcionalmente uma menor representação. Por outro lado, o processo eleitoral foi controlado pelo esquema criado por Getúlio Vargas, com a criação do Partido Social Democrático e o Partido Trabalhista Brasileiro, ambos formados de cima para baixo. O primeiro absorvendo as interventorias e bases municipais e o segundo utilizando as clientelas urbanas sindicalizadas ou cobertas pelos benefícios previdenciários.

Ao mesmo tempo que o getulismo emergia como movimento político organizado ao nível do simbolismo pessoal, na elaboração da legislação eleitoral influíram elementos remanescentes do Estado Novo no sentido de estabelecer instrumentos que permitissem sua manipulação. Por outro lado, no próprio texto Constitucional foram inscritos diversos dispositivos que asseguravam a centralização dos poderes do Executivo. Verifica-se, portanto, que no período que se seguiu à queda do Estado Novo, apesar da redemocratização do País, ocorreu uma preservação de instrumentos de centralização que o caracterizaram.

A partir de 1945, inicia-se um período no qual vão surgindo diversos partidos políticos que passam a competir abertamente entre si. Os acontecimentos decorrentes dessa disputa pelo poder através de eleições a



nível nacional, estadual e municipal foram influenciados e influenciaram no desenvolvimento da economia, das classes sociais, no próprio sistema político e no Governo.

O sistema político-partidário iniciado por Getúlio Vargas no qual se destacavam o PTB, PSD e UDN como partidos nacionais incluía e foi incorporando outros partidos regionais, como foi o caso do Partido Social Progressista, estabelecido por Adhemar de Barros, antigo correligionário de Getúlio (interventor em São Paulo no período 1941-43).

O Partido Social Democrático ainda que não fosse um partido de características rurais na sua origem, caminhou para ter esta característica no País. Outro partido conservador, a União Democrática Nacional dividia com o PSD o eleitorado rural ao mesmo tempo em que tinha representação junto aos estratos médios e altos das cidades médias e capitais de Estados. No Estado de São Paulo desenvolveram-se diversos pequenos partidos, alguns de caráter ideológico e o Partido Social Progressista, representado pelo Ademarismo, que segundo FERREIRA (1960, cf. SOUZA, 1976, pg.145) chegou a constituir uma poderosa máquina política no interior do Estado a partir de 1954.

Adhemar de Barros foi eleito Governador do Estado, para o período 1947-50, numa aliança PSD-PTB-PSP, e elegeu o Governador Lucas N. Garcez no período 1951-54 e, posteriormente, reelegeu-se Governador para o período 1963-66, não tendo entretanto completado seu mandato por ter sido cassado pelo movimento militar de 1964, do qual foi um dos participantes.

SOARES (1973, cf. ALMEIDA JÚNIOR, 1981, pg. 239) diz que "O golpe que depôs Getúlio Vargas foi um golpe puramente político, não uma revolução sócio-econômica". ALMEIDA JÚNIOR (1981, pg. 239) diz que "As oposições

vencedoras a 29 de outubro, representavam elites econômicas e oligarquias regionais afastadas do poder em 1930, ou que o tinham sido durante o Estado Novo, e não tinham interesse algum em realizar qualquer transformação de peso, que viesse permitir a real participação das massas populares no processo de decisões políticas."

Nas eleições de 2 de dezembro de 1945, Getúlio instruiu o PTB para se aliar ao PSD cujo candidato era o General Eurico Gaspar Dutra, que se elegeu com cerca de 55% dos votos. Desta eleição participou o candidato do Partido Comunista Yedo Fiúza, que obteve cerca de 9,7% dos votos e Mário Rolim Telles, produtor que veio a ser Presidente da sociedade Rural Brasileira no biênio 1951-52 e que teve, 0,17% dos votos e o Brigadeiro Eduardo Gomes da UDN com 35% dos votos.

O Governo Dutra procura unificar os dois maiores partidos representantes das classes dominantes, estabelecendo um Ministério constituído por elementos de ambos.

No Governo Dutra foram atenuadas as tendências centralizadoras ao mesmo tempo em que se procurou neutralizar a ação intervencionista do Estado no domínio econômico. Como parte desse processo foram extintos diversos órgãos, entre eles, a Comissão Nacional de Mobilização Econômica, o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, o Departamento Nacional do Café, a Comissão Nacional de Planejamento Econômico.

Foram criados, entretanto, alguns órgãos de intervenção como Comissão Central de Preços no Ministério do Trabalho, a Comissão Nacional do Trigo. Por outro lado reorganizou-se o DASP assim como revogou-se o artigo que estabelecia a criação do Conselho da Economia Nacional, de forma a desmontar tudo aquilo que visava dar ao Estado a possibilidade de exercer

a coordenação e planificação da economia nacional. Na verdade a preocupação maior referia-se a eliminação de todos os órgãos que tivessem qualquer conotação de planejador da economia.

Esta intenção de liberalização econômica do País e não intervenção do estado na economia em pouco tempo não pode ser levada às suas últimas conseqüências dadas as novas forças políticas e econômicas então existentes. DRAIBE (1980, pg.176) analisando as relações entre o Estado e a Economia, no Governo Dutra, considera que "... não se procedeu a uma reversão liberal. Se houvesse tal pretensão, não ganhou ela concretude, esbarrando nos limites sociais e políticos das forças dominantes." Identifica entre elas segmentos dos setores agromercantis favoráveis aos princípios da economia liberal, mas, também, frações da burguesia agroexportadora que dependiam de uma certa regulação econômica, além de setores industriais para os quais a intervenção, regulação econômica do Estado e planejamento lhes era indispensável. Outros setores como segmentos da burocracia civil e militar, assim como da imprensa e da opinião pública completavam os componentes de forças econômicas, sociais e políticas para os quais o rebaixamento do grau de intervenção não podia descer abaixo de certo limite. Assim é que, no final do período do Governo Dutra, o acerto ou equilíbrio dessas pressões resultou em certa medida na retomada da intervenção estatal no campo econômico e social.

DRAIBE (1980, pg 179) considera que "O período do Governo Eurico Dutra constitui, momento estratégico para o exame das relações entre o Estado e a industrialização e, em particular, do conteúdo e sentido de direção econômica estatal no processo de desenvolvimento capitalista brasileiro."

Destaca nesse Governo a tentativa de implementação do Plano SALTE,

elaborado em 1948 pelo DASP, para um prazo de 5 anos e abrangendo os setores de Saúde, Alimentação, Transporte e Energia. Na área da alimentação foi prevista uma programação de investimento visando a melhoria das condições de produção de alimentos de consumo interno e de exportação, estabelecendo a distribuição de recursos nos seguintes setores: produção animal (25%), trigo (15%), projetos de mecanização agrícola (9%) e defesa sanitária vegetal (9%). Dava também ênfase especial aos problemas de conservação do solo, melhoria de sementes e cultivos experimentais. Por outro lado, destinava poucos recursos à exploração e produção de adubos químicos.

O Plano SALTE na realidade não saiu do papel, o que não deixa de estar de acordo com a filosofia não intervencionista do Governo Dutra. O plano, por outro lado, não se definiu nem pela agricultura e nem pelo desenvolvimento da industrialização. O plano foi alvo de críticas por parte de diversos segmentos da burguesia exportadora de café de São Paulo que, em fevereiro de 1948, realizou um Congresso Rural objetivando examinar o plano.

Outra proposta para o desenvolvimento econômico contemporânea ao Plano SALTE, foi a da Comissão Técnica Mista Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos, constituída, também, em 1948, cujos chefes foram o norte-americano John Abbink e o brasileiro Otávio Gouveia de Bulhões, e cujo objetivo geral era o de estabelecer para a América Latina algo semelhante ao Plano Marshall.

No Governo Dutra destaca-se a iniciativa de encaminhar ao Legislativo um projeto de lei destinado a "organizar juridicamente as relações econômicas-sociais do campo de forma a facilitar o acesso à terra, mediante uma política de aproveitamento do solo" (DRAIBE, 1980, pg 194).

É interessante notar que os objetivos e medidas propostas neste projeto de lei, enviado ao Congresso em 1948, onde foi recusado e criticado, são os mesmos que serão, posteriormente, incorporados ao Estatuto da Terra em 1965. Objetivava aquele projeto de lei melhorar as condições de vida e trabalho, dar maior mobilidade ao trabalhador em relação a propriedade da terra e transformar latifúndios e minifúndios. Continha propostas de medidas relativas à comercialização de produtos agrícolas.

A reação despertada pelo mesmo foi imensa. Assim é que Francisco Malta Cardoso, ex-Secretário da Agricultura da Interventoria de J.C.Macedo Soares e membro da Sociedade Rural Brasileira escreveu: "Submetendo o exercício de domínio rural à fiscalização e alvedrio dos Senhores, ministros, diretores, chefes de seção... o que se pretende é transferir, paulatinamente e despoticamente, para essa nova grei e seus amigos, essa mesma propriedade rural que ela não comprou, não herdou e muito menos formou com o suor de seu trabalho e o compromisso de seus haveres, coletivizando à maneira kaustikiana, revolucionária e marxista, o sistema da economia rural brasileira." (citado por DRAIBE, 1980, pg 195).

Figuras proeminentes no campo econômico no período Dutra, foram Otávio Gouveia de Bulhões e Eugênio Gudin, este designado para integrar, em 1947, a Comissão de Investimentos do Ministério da Fazenda, que visava estabelecer uma política de atração de capital estrangeiro.

O Governo Dutra caracterizou-se, também, pela fragmentação e descoordenação do aparelho econômico do Estado, o que, na prática, resultou na intensificação de seu caráter de defensor das classes dominantes. Assim é que projetos como os da Reforma Agrária e Bancária foram ventilados e abandonados, projetos estes que representavam o atendimento a determinadas

pressões específicas.

DRAIBE (1980, pg 209) sintetiza as características político-econômicas do período Dutra dizendo "No melhor dos mundos da coligação conservadora e mantidos afastados e sob férreo controle dos setores populares, a direção econômica do Estado exerce-se-ia segundo padrão bastante lento e retrito de desenvolvimento capitalista."

Findo o Governo Dutra, realizam-se eleições para Presidente, as quais permitiriam o retorno de Getúlio Vargas à Presidência da República, através do Partido Trabalhista Brasileiro. Nestas eleições saíram derrotados o candidato da UDN, Brigadeiro Eduardo Gomes e o candidato do PSD que foi à última hora abandonado pelo seu partido que apoiou Getúlio. Este, uma vez eleito, ao compor seu Ministério destinou ao PTB apenas o Ministério do Trabalho, sendo que os demais foram destinados ao PSD, exceto o de Viação e Obras Públicas, que foi ocupado pelo PSP de Adhemar de Barros, ex-interventor e então Governador eleito de São Paulo que apoiou Getúlio. Note-se que o Ministério da Agricultura, Getúlio destinou à própria UDN, colocando nele o usineiro pernambucano João Cleofas.

A participação da UDN no Governo, em relação aos problemas agrários se manifesta pela criação do Serviço Social Rural. A assessoria econômica da Presidência da República cria a Comissão Nacional de Política Agrária, que iniciou suas atividades em 1952, e que tinha por objetivo propor medidas de modificações da estrutura agrária mediante lei. O presidente dessa comissão era, o então Ministro da Agricultura, João Cleofas. Diversas iniciativas foram tomadas, não só por essa comissão mas também por parlamentares, no sentido de se estabelecer uma lei que viabilizasse a alteração da estrutura agrária brasileira. Todas, entretanto esbarram nas manobras e no conservadorismo do Congresso Nacional de então.

Segundo DRAIBE (1980, pg 232) "A concepção Vargasista do desenvolvimento do capitalismo no Brasil assenta-se basicamente sobre cinco eixos. Em primeiro lugar, industrialização concebida como um processo rápido, concentrado no tempo, a partir de um bloco de investimentos públicos e privados em infraestrutura e indústrias de base, reservando à empresa estatal um papel estratégico e dinâmico. Em segundo lugar, a capitalização da agricultura apoiada na modernização da produção rural via inversões estatais em melhorias técnicas, mecanização, créditos e financiamento às empresas agrícolas e montagem do sistema integrado de armazenamento e comercialização. Em terceiro lugar, uma redistribuição de renda e a melhoria das condições básicas de vida das massa urbanas, privilegiando as questões de transporte e alimentação, esta última tanto no que diz respeito aos fluxos de abastecimento das cidades quanto ao controle de preços dos gêneros alimentícios. Em quarto lugar, a organização de um sistema de financiamento apoiado de um lado na criação de um banco estatal central e bancos regionais e por outro lado, na ampliação e racionalização da arrecadação tributária, como norma para dinamizar e dirigir adequadamente o fluxo dos investimentos públicos e privados. Finalmente, uma forma de articulação da economia brasileira com o capitalismo internacional, indicando condições preferenciais para a entrada de capital externo, nas áreas prioritárias de investimentos e limites à remessa de lucros." Esta declaração de intenções foi apresentada ao Congresso Nacional em mensagem na abertura da sessão legislativa de 1951.

Estabeleceu-se o Programa de Reparcelamento Econômico em 1951 e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, em 1952, e divulga-se o Plano Geral de Industrialização do País, formado pela Comissão de Desenvolvimento Industrial. Este Plano Geral estabelecia três grandes setores, as indústrias de infraestrutura, as indústrias de base e as de transformação.

Pretendia-se que a partir da industrialização pesada se pudesse levar avante políticas sociais e o desenvolvimento. DRAIBE (1980, pg 246) considera que "o desenvolvimento capitalista do campo, apoiado enfaticamente no dinamismo do médio e pequeno empresário rural constituíram os horizontes até onde se moviam os objetivos varguistas para a agricultura. A ampliação da produção de bens primários para o consumo interno e o reforço do setor exportador seriam alcançados através de um conjunto de medidas de capitalização e modernização impossíveis de serem levadas a cabo sem investimentos simultâneos no setor industrial."

No segundo período de Vargas foram criados o Instituto Nacional de Imigração e Colonização, o Banco Nacional de Crédito Cooperativo, a Companhia Nacional de Seguros Agrícolas, a Comissão Federal de Abastecimento e Preços e a Comissão de Financiamento da Produção.

Nesse período inicia-se o sistema de representação dos interesses privados junto aos burocratas do interior do aparelho de Estado de tal forma que se chega a tratar como praticamente idênticos os interesses da empresa privada e do Estado.

Vai perdendo substância, pouco a pouco, a representação sindical patronal características do período do Estado Novo e ganhando alento fórmulas do tipo grupo executivo ou grupo de trabalho.

A mudança do padrão de acumulação de capital que ocorre a partir da metade dos anos 50 decorre do desenvolvimento interno do setor produtor de bens de produção. Ao mesmo tempo em que se amplia o setor produtor de bens de capital instalam-se no País as multinacionais do setor produtor de bens de consumo de luxo. Essas mudanças na economia, de modo geral,



interferem profundamente no setor agrícola.

O suicídio de Vargas, em 1954, resultou a nível político partidário, no enfraquecimento da UDN, partido conservador, e viabilizou novamente a aliança PSD-PTB desde que este último partido ficou sem condições de apresentar candidato. A fórmula encontrada foi o lançamento de Juscelino Kubitschek para Presidente e João Goulart para vice. Apesar das diferenças a aliança beneficiava os dois partidos, desde que lhes possibilitava o controle da máquina do Estado.

Como exigência mínima para apoiar Juscelino, o PTB incluiu no programa o tema da Reforma Agrária, prevendo a extinção do latifúndio improdutivo, amplo crédito para a formação da pequena propriedade e extensão da legislação trabalhista e previdenciária ao campo.

Esse tema era tão candente na época que Etelvino Lins, candidato a candidato, revelava que seu governo efetuará uma reforma das condições de trabalho rural. Juarez Távora, candidato pelo Partido Socialista (sic) compromete-se, caso eleito, tomar medidas imediatas para a efetivação da reforma agrária. De um modo geral, portanto, a questão da reforma agrária esteve presente na campanha eleitoral de 1955, embora outras medidas como o crédito agrícola também fizesse parte.

A posição inicial de Kubitschek era totalmente favorável a reforma agrária. Em sua mensagem presidencial dizia "... a inferioridade econômica da população camponesa é uma resultante antes de tudo, da inadequada estrutura agrária, no que respeita ao regime de propriedade da terra: um desequilíbrio entre o número reduzido dos proprietários rurais e o número elevado dos que trabalham em gleba alheia." (citado em CAMARGO, 1981, pg 154.

No decorrer de seu governo, entretanto, mostra que não lhe foi possível ou não quis enfrentar a questão não só da reforma agrária mas também da extensão da Legislação Trabalhista ao campo. BENEVIDES (1976, cf. Camargo, 1981, pg. 155) afirma "... a política do possível parece ter sido a de conseguir da facção ruralista uma posição de neutralidade diante do Programa de Metas, em troca da conservação das relações sociais no campo." No que refere ao Estatuto do Trabalhador Rural, durante a IV Conferência Rural Brasileira, realizada em 1956, reunindo federações e associações rurais patronais de todo o País, a delegação de São Paulo coloca-se contra a proposta do estabelecimento do mesmo, sugerindo como alternativa programas de colonização particulares e oficiais.

A luta pela aprovação de leis trabalhistas ao campo iniciada com a proposta incluída na Mensagem Constitucional de Vargas, em 1954, prosseguiu durante o período do Governo Juscelino. No comando desta luta encontrou-se o Deputado Fernando Ferrari, inicialmente do PTB e que só conseguiu aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural quando comandava seu próprio partido, o Movimento Trabalhista Renovador (MTR), em 28/06/61, durante o curto período Jânio Quadros. Na luta contra a reforma agrária e o Estatuto do Trabalhador Rural, destaca-se o chamado bloco ruralista do Partido Social Democrata e do Partido Republicano.

O período do Governo de Juscelino Kubitschek propõe-se a conseguir alcançar a prosperidade do País através da industrialização. Em sua primeira mensagem ao Congresso Nacional, em que define suas diretrizes gerais diz: "Acentua-se... a fase de transição de nossa economia, do estágio predominantemente agropecuário para o estágio da industrialização intensiva, quando já se impõe evoluir da prática quase que exclusiva, da simples indústria de transformação para as indústrias de base". Considera

também que, "o maior problema da época quanto a capitalização da economia primário-exportadora de então era que as condições de intercâmbio entre as potências industriais e os países não desenvolvidos tornam-se progressivamente desfavoráveis aos segundos, exigindo a exportação de uma quantidade sempre crescente de produtos primários para a aquisição da mesma quantidade de produtos manufaturados." (KUBITSCHK, 1956 cf. CARDOSO, 1978, pg.93).

De acordo com CARDOSO (1978), a política econômica desenvolvimentista pretendia ser algo como um tratamento de choque, rompendo o equilíbrio existente na economia. Portanto, a característica do processo é a instabilidade mas que por ser planejada devia ser controlada.

Os recursos necessários a este processo, Juscelino procura obter através do aumento e da diversificação das exportações e aplicando uma política cambial de estímulos. Em relação a exportação de café preocupa-se com a qualidade do produto e com a produtividade. Em última instância, entretanto, a preocupação em exportar tinha como objetivo a aplicação dos recursos obtidos não no setor primário mas no secundário.

O setor primário vê sua hegemonia ameaçada pelo fortalecimento da indústria e, ainda mais, pelo fato de que os recursos para que isso se dê, originam-se nos produtos agrícolas exportáveis.

Preocupa-se fundamentalmente com o aumento da produtividade de todos os setores da economia. E para alcançá-la necessita de recursos que serão destinados primordialmente à produção industrial, e dentro desta, aquelas que sejam básicas, abrangendo os setores siderúrgico, metalúrgico, cimento, fertilizante e química. Para tanto abre o País ao capital estrangeiro, de preferência associado às empresas nacionais.

No curto período de Governo, Jânio Quadros procura reverter o que considerava uma excessiva política de investimentos para o setor industrial. Ocorre, portanto, uma sensível mudança na política econômica em benefício do setor agropecuário. Afirma o Presidente "Não há dúvida que as atividades agropecuárias não foram objeto até agora de esforço governamental de grande envergadura, com o propósito de modernizá-las, de assistilas convenientemente, de dar-lhes, enfim, os elevados níveis de produtividade indispensáveis à expansão mais rápida, mais regular e mais sólida da economia nacional. (QUADROS 1961, cf. Cardoso, 1978, pg 350).

Os problemas que sempre foram relevantes na vida política, em fins dos anos 50 e início dos anos 60, ganham maior intensidade não só pela ampla movimentação social que ocorre no campo mas também pela situação favorável no plano institucional. Com um Congresso funcionando esta questão de um modo ou de outro foi discutida, surgindo inúmeros projetos de reforma agrária. Com a eleição de Jânio Quadros para a Presidência da República, dentro de uma estratégia geral de Governo, é constituído um grupo de trabalho sobre o Estatuto da Terra, destinado a elaborar um projeto de reforma agrária. Em agosto de 1961, dizia Jânio "Proclamo aquilo que toda a Nação reconhece: está caduca a estrutura rural brasileira. A reforma agrária já não é assim tema de discurso, mas objeto de ação imediata: ação legislativa e ação executiva (Correio da Manhã, 03/08/61).

Por outro lado, interesses das classes produtoras se manifestam sobre o assunto de modo favorável. Dizia a recomendação de um grupo do Instituto Brasileiro de Ação Democrática (que entre outras atividades era acusado de financiar a campanha de políticos de direita), "A reforma da estrutura agrária brasileira, atrasada mais de um século, é uma exigência dos tempos. O desenvolvimento deve subentendê-la. A industrialização deve

pressupor: seja qual for o processo de soerguimento econômico de uma nação...o problema central é o homem. Não é possível recuperar o homem do campo no Brasil, isto é, 65% de sua população sem lhe dar o instrumento por excelência que é a propriedade da terra." (IBAD, 1961, cf. CAMARGO, 1981 pg 173).

O esquema do IBAD para a realização da reforma agrária não previa a modificação do preceito constitucional que estabelecia o pagamento da desapropriação previamente e em dinheiro, e portanto essa reforma agrária constituiria um processo dispendioso.

Nessa época todos os setores da sociedade eram favoráveis à reforma agrária, é lógico que a sua reforma agrária, e de preferência que não fosse nas suas terras.

Segue-se um período de transição que vai de 1963 a 1967 e constitui, dentro do período analisado, a fase em que os movimentos sociais rurais afloraram com tal intensidades que obrigou a intervenção do Estado, inicialmente no sentido de tentar controlar a velocidade das mudanças sociais que se apresentavam como inevitáveis e, posteriormente, numa drástica, abrangente e de sentido contrário, destinada a eliminar as pressões sociais que ameaçavam os fundamentos ou essência da formação capitalista brasileira.

No início deste período acentuam-se os movimentos sociais e a inflação, que resultam na quebra da Constituição, através da deposição do Presidente João Goulart, em 1964.

Segundo CARDOSO de MELLO et alii. (1977, pg 18) "O ciclo de expansão do período Juscelino desembocou numa crise de superacumulação

acompanhada de forte pressões inflacionárias. A crise iniciada em 1962 atingiu seu ápice nos primeiros meses de 1964." O Governo militar que toma o poder para enfrentar a situação estabelece o Plano de Ação Econômica do Governo - PAEG . Por este plano, além dos tradicionais cortes no gastos públicos, aumento da carga tributária, contenção de crédito e contenção salarial, foram criadas as ORTN's, o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional. Num conjunto de medidas econômicas foram criados, também, o Banco Nacional de Habitação, Bancos de Investimentos e reformulada a Lei de Remessas de Lucros. Passou o Governo a incentivar a exportação.

Em síntese, estas foram as principais medidas executadas no período 1964-67 e que constituíram uma política de estabilização que favoreceu as grandes empresas e passou, também, pelo contenção salarial que atendia aos interesses gerais dos capitalistas e do Governo.

Já o período de 1967-73, que se segue, foi de expansão da economia e decorreu, em grande parte, pelo aumento das exportações e pela sobrelíquidez do mercado financeiro internacional, que permitiu a entrada de empréstimos em moeda, em larga escala. No campo da agricultura, a necessidade de exportação gerou drásticas transformações que segundo CARDOSO DE MELLO et alii. (1977, pg 21) teve as seguintes características e conseqüências, ocorrendo "o estímulo a todo custo da diversificação das exportações agrícolas, o que foi feito através da fixação de preços mínimos sistematicamente favoráveis aos artigos com cotação internacional, concessão de crédito fortemente subsidiado, etc.. A produção rentável dos bens exportáveis, especialmente a soja, exige mecanização em larga escala, uso de herbicidas e adubos, em suma, uma elevação de investimento e do nível de gastos correntes, o que certamente acelera a destruição de formas de produção pré-capitalistas ou capitalistas atrasadas (colonato)."

No Estado de São Paulo, principalmente, o desenvolvimento do setor agroindustrial se deu tendo como outra face da moeda, o pressuposto da sua viabilidade, que foi a imposição de uma modificação no processo produtivo agrícola. É a partir deste marco que a intervenção do Estado assume características mais claras de favorecimento do setor industrial em última instância, impondo uma modernização, que passou a ser a espinha dorsal da política agrária brasileira, tanto do ponto de vista econômico quanto ideológico. Na verdade a intervenção do Estado no setor agrícola passou a ser feita, tendo como referência uma verdadeira ideologia de modernização, que impunha o aumento de produtividade como única saída para a agricultura, ao mesmo tempo em que propunha e propagandeava a utilização dos chamados insumos modernos, produzidos por subsidiárias das grandes multinacionais do ramo, assim como facilitava o crédito para sua aquisição. Essa ideologia de modernização penetrou nos aparelhos do Estado ligados ao setor, abrangendo: Ministério da Agricultura, bancos oficiais e privados, universidades, meios de comunicação, etc. ao ponto de ter gerado uma situação em que a intervenção do Estado na agricultura passou a ser confundida por alguns analistas com própria modernização da agricultura.

Dentre as atividades econômicas, a produção agrícola constitui uma que pode ser perfeitamente exercida sem a interferência do Estado. Ademais, o exercício dessa atividade pode se dever apenas à necessidade de sobrevivência da família. A intervenção do Estado, sob forma de apoio, realizando pesquisas agrônômicas, construindo vias de comunicação, captando e encaminhando braços para a lavoura, prestando assistência técnica, concedendo empréstimos, etc. foi se intensificando como decorrência natural do desenvolvimento capitalista e da mudança processada na base técnica da agricultura, que exigiu a apreensão e utilização de novos conhecimentos por parte dos produtores.

Por outro lado, as medidas tomadas pelo Estado deixam de lado qualquer medida favorável aos trabalhadores rurais, mantendo intacto e livre de ameaça todo poder político dos grandes proprietários rurais.

Este período foi o do chamado milagre, e nele o papel do Estado foi o de mobilizar e centralizar excedentes repassando-os ao setor privado. Beneficiaram-se nesse processo quase todos os interesses capitalistas ainda que de forma diferenciada, recebendo a aprovação do empresariado de modo geral.

Em termos administrativos, ocorre uma modernização do aparelho de Estado e a ascensão de uma burocracia poderosa, cuja ação prolonga-se até os dias de hoje. No quadro político, foi um período que podemos chamar de predomínio dos generais, no qual a substituição dos governantes, a nível federal e estadual, levavam em consideração os interesses e forças políticas que integravam, o que se chamava de sistema, com predomínio dos militares.

A política econômica praticada neste período, que teve seu auge nos anos 1972 e 1973, começa a mostrar sintomas de crise, em 1975, chegando a uma situação que foi denominada de estagflação.

Para enfrentar esta situação, no início do Governo Geisel, foi lançado o II PND, cujos objetivos eram o de garantir a preservação das altas taxas de crescimento alcançadas no período do milagre. Este plano imposto, como o anterior, de forma autoritária, deixaria no papel o projeto do Brasil Potência, que pretendia dar o salto da industrialização pesada. O final do período Geisel, caracteriza-se por uma passagem de uma situação em que os empresários estavam satisfeitos com a administração do País para o início de uma insatisfação política, que tem a campanha anti-estatizante



como linha principal de explicação fácil das dificuldades da economia e da crise, que até então não se admitia existir.

É nesta situação que se chega ao final do período 1930-80, quando, em 1979, assume o último dos governos ditos da Revolução de 64, cuja política econômica admite uma redução do crescimento e recoloca o papel da agropecuária como figura importante no padrão de crescimento. Em relação a esta volta da importância da agropecuária, explicitada por Delfim Neto, Ministro da Agricultura, do Governo Figueiredo, LESSA (1980, pg 5) diz "Não creio que se estivesse propondo com seriedade a agropecuária como motor expansão dinâmico de uma economia industrializada como é a brasileira. A expansão agropecuária, não gera impulsos auto-alimentadores, nem ativa significativamente, através de relações intersetoriais a indústria, imprimindo-lhe dinamismo."

As propostas e medidas recessivas do Ministro Simonsen colidem com interesses ligados ao investimento público e do setor financeiro, assim como com as propostas de abertura lenta e gradual, que ganhavam força. É, então, substituído no Ministério da Fazenda, pelo Ministro Delfim Neto, em fins de agosto de 1979. Segundo LESSA (1980, pg 12) Delfim Neto vem para o Ministério para gerir a crise numa certa direção e não para solucioná-la.

No período pós-64 verificou-se, portanto, não só a centralização das medidas de política econômica, a níveis muito superiores do que nos governos de Getúlio Vargas, e por ironia tendo à sua testa economistas conservadores, tais como Roberto Campos, Delfim Neto e Mário Henrique Simonsen, que além de não controlarem a inflação, aumentaram a intervenção do Estado na Economia, não acabaram com a corrupção, reduziram a autonomia financeira dos Estados e municípios, ou seja, na prática fizeram no Poder exatamente aquilo que criticavam nos governos ditos populistas, exceto no

que diz respeito à política salarial.

É interessante lembrar que apesar dos objetivos bastante definidos de determinados órgãos estatais criados no sentido de organizar e proteger determinado setor da economia privada, têm sido frequentes as manifestações contrárias à intervenção estatal por representantes desses mesmos setores, denunciando sua inutilidade, perniciosidade e os altos custos de manutenção dos mesmos.

O aparelho do Estado, no período 1930-80, passou por sucessivas transformações ao mesmo tempo que se tornou mais complexo. De um aparelho relativamente simples, reduzido e não intervencionista, transformou-se num conjunto de instituições e empresas, responsáveis hoje por uma parcela importante e estratégica da economia nacional, e cuja característica principal é o intervencionismo. São raros os setores hoje em dia nos quais não ocorre a intervenção direta ou indireta dos órgãos estatais.

Do período anterior a 1930 até hoje o aparelho do Estado sofreu profundas modificações nas suas funções técnico-econômicas e políticas. Essas transformações constituíram reflexos das transformações econômicas mundiais e nacionais.

Em relação ao deslocamento do centro de poder verifica-se, claramente, que foi em torno do final da década de 60 que o setor agropecuário, dado o próprio desenvolvimento capitalista da economia brasileira, deixou de ter condições objetivas de se constituir ou voltar a constituir centro de expansão dinâmica da mesma, como o fora anteriormente. E a história não volta atrás.

NOTAS

(1) ANTONIO BARRÓS DE CASTRO (1975, vol.2, pg 78) - " Ao findar os anos 20, o café liderava incontestavelmente a vida econômica brasileira. Os demais setores deviam acomodar-se à sua presença dominante; a política econômica em especial era ditada pelas suas conveniências e perspectivas."

(2) SECRETARIA DO PLANEJAMENTO (1978, pg 51) - "...tratava-se sem dúvida, da antiga ou tradicional forma de organização da produção agrícola, isto é, a fazenda, comparável à manufatura do setor industrial baseada no capital variável, ou seja, no número de empregados e na massa de salários (monetário+produto). Em outras palavras, tratava-se de uma unidade produtora baseada no trabalho vivo."

(3) LAURA GUARNIERI (1979, pg 15) - "Diante da produção excepcional obtida na safra 1927/28, a qual atingiu 27,6 milhões de sacas ... a programação do Instituto do Café de São Paulo passou a se orientar para as seguintes metas: limitação das exportações através da regularização das entradas de café no porto de Santos, campanhas de publicidade e financiamento de estoques. A principal medida adotada em relação à terceira meta foi o adiantamento aos cafeicultores de 60000 réis por saca de café. Esse financiamento, em vez de se pautar pelos custos de produção, foi baseado no preço do produto armazenado, o qual era elevado devido à política de sustentação dos preços. Assim o adiantamento de 60000 réis equivalia a quase o dobro do custo de produção da zona antiga e quase a três vezes o da

zona nova....A política de sustentação de preço dos produtos mudou então o caráter; em vez de procurar impedir a queda dos preços externos, ela se voltou para a conservação dos preços internos e externos. Isto foi realmente conseguido até 1929."

(4) ANTONIO BARROS DE CASTRO - A Herança Regional no Desenvolvimento Brasileiro - em Sete Ensaios sobre Economia Brasileira - Forense Universitária - vol 2, pg 63 e 78 - Rio de Janeiro - "O setor cafeeiro...havia penetrado a fundo na máquina estatal. A política migratória, a captação de empréstimos externos, e o manejo do câmbio eram áreas em que os interesses do café e a orientação governamental praticamente se confundiam."

"Ao findar os anos 20, o café liderava incontestavelmente a vida econômica brasileira. Os demais setores deviam acomodar-se à sua presença dominante: a política econômica em especial era ditada pelas suas conveniências e perspectivas."

(5) LAURA GUARNIERI (1979, pg 21) - "...na determinação dos seus rumos (da política cafeeira), haveria perda relativa da participação da burguesia cafeeira paulista, a qual pode ser constatada pelo fato de que tanto no CNC como um todo, como na sua Comissão Executiva, o delegado de São Paulo representava apenas um voto, o que era bastante desproporcional ao peso do Estado na produção brasileira."

## CAPÍTULO IV - CONSIDERAÇÕES SOBRE POLÍTICA AGRÁRIA

### 4.1. Os Núcleos Originários de Política Agrária - Grupos de Pressão, Grupos de Decisão e Fatores Conjunturais.

Este capítulo constitui uma tentativa de identificar, ainda que em seus principais traços, os núcleos originários das políticas agrárias, tomando como referência a análise da agricultura paulista no período 1930-80.

A primeira constatação é de que as políticas agrárias são formuladas face a fatos concretos e têm como base física a estrutura fundiária sobre a qual atuam e que constitui também os seus limites de resposta. A estrutura fundiária é, portanto, o substrato sobre o qual se dá a produção e, por isso, as políticas agrárias forçosamente são, em última instância, delimitadas por e a ela se destinam, e por vezes até modificadoras da mesma.

Desta forma quando da criação do Ministério da Agricultura e da Secretaria da Agricultura, seus objetivos destinavam-se, obviamente, a atender às necessidades de uma estrutura fundiária determinada, na qual predominavam as grandes propriedades e, portanto, foram estruturadas para servi-las (1). Assim o desenho da estrutura fundiária constitui, por si só, um importante elemento formador e verdadeiro pano de fundo da política agrária, pois é sobre ela que vão atuar determinados estímulos operacionalizados pelo aparelho do Estado e setor privado, ligados ao setor agrícola.

As medidas de política agrária situam-se em dois níveis de abrangência: um mais geral ou primário, representado pelo papel que a agricultura deva desempenhar no desenvolvimento do capitalismo e que envolve questões relativas à economia do País como um todo; e outro, secundário, representado pela agricultura em si e por seus problemas específicos.

No primeiro caso, levam-se em consideração questões macroeconômicas e no segundo questões relativas ao processo produtivo e de realização da produção a nível do produtor e, portanto, com características mais microeconômicas. Estes dois níveis, entretanto, estão entrelaçados, mantendo relações constantes entre si, seja pela predominância de um ou de outro, seja pela contradição ou superposição de ambos, conforme o estágio de desenvolvimento capitalista, seja pela correlação de forças existente entre as frações dominantes e nível de organização da classe dominante.

A política agrária, que comumente é entendida como política agrícola, não pode ser limitada às medidas técnico-administrativas tomadas pelo Estado. A política agrária vai muito além, pois compreende a atuação dos setores privados que tem interesses no setor agrícola, quer os propriamente agrícolas, quer os comerciais, industriais e financeiros.

A economia do País e de São Paulo são produtos históricos. Por isso suas características, assim como as medidas que o Estado e o setor privado adotaram a cada momento em relação às mesmas, originaram-se, fundamentalmente, da necessidade de atender às exigências do desenvolvimento capitalista.

No período estudado, 1930-80, ocorreram profundas transformações na economia, na política e na sociedade, próprias do desenvolvimento capitalista. E foram precisamente essas transformações na base econômica da Sociedade, que levaram à adoção de determinadas medidas, em relação ao setor agrícola, tanto por parte dos aparelhos de Estado, como do setor privado agrícola e não agrícola.

As fontes de política agrária tem sido, portanto, fundamentalmente as exigências do desenvolvimento capitalista, que chamaremos de nível primário, mais a ação dos grupos de pressão, representados por sub-setores da economia, grupos de "decisão" localizados, principalmente, no seio dos aparelhos de Estado e, também, as causas conjunturais de origem nacional, internacional e, também, climáticas, interagindo em um contexto que se apresenta por vezes contraditório, que denominaremos de nível secundário, desde que está limitado pelo primeiro.

Quanto aos grupos de pressão, estes estão sempre presentes e apenas vão se transformando e adequando na medida em que a correlação de forças entre as frações das classes dominantes se altera e à medida em que surgem momentos em que as classes dominadas atingem um tal nível de organização e força que conseguem influir, ainda que de forma limitada, nos processos de decisão.

Assim é que se, no início do período estudado, a organização dos produtores de café, no Instituto Paulista do Café, chegou a determinar a política de preços desse produto, com o desenvolvimento da industrialização do País, e a emergência do complexo agroindustrial produtor dos chamados insumos modernos e processador de matéria-prima agrícola, passou este - através de suas organizações setoriais, do tipo Sindicatos e Associações de fabricantes de máquinas agrícolas, adubos, defensivos, sementes, etc. - a exercer uma pressão direta ou indireta, condicionadora do leque de medidas a serem estabelecidas pelo Estado na formulação de suas políticas agrárias.

No período em que predominava amplamente o café em São Paulo, a ação do Estado privilegiava de modo geral essa cultura, assim como os aspectos de pesquisa e experimentação, suprimento de braços para o trabalho no campo, fomento, produção e distribuição de sementes e mudas melhoradas que entre outras respondiam às necessidades dos produtores e contribuíam para garantir a reprodução do capital. Com o desenvolvimento do capitalismo no País e sua penetração no setor agrícola, o que se observou foi a ocorrência de uma adaptação do aparelho estatal às novas necessidades, seja através de modificação dos ramos existentes, seja pela criação de novos. Esse mesmo tipo de adaptação ocorreu em relação às funções desempenhadas por cada ramo.

Pode-se citar aqui as seguidas iniciativas que foram tomadas, por legisladores e Executivos federais e estaduais, em relação à modificação na estrutura fundiária, como decorrência da pressão de sindicatos de trabalhadores rurais, ligas camponesas, movimentos sociais de trabalhadores urbanos e estudantes, a partir dos anos 50, e que culminou com a aprovação do Estatuto da Terra, em 1965, dada a impossibilidade do primeiro governo autoritário, depois de 1964, de deixar de tratar do assunto.



Durante os três primeiros anos da década de 60, tão significativa foi a força política e eleitoral das classes dominadas, organizadas em sindicatos que, apesar do poder político-institucional das classes dominantes, estas foram obrigadas a ceder, frente ao poder de pressão daquelas, sendo praticamente forçadas a tomar medidas de política agrária, ainda que limitadas, que objetivavam melhorar a situação das mesmas.

Os grupos de "decisão", são aqueles formados pelos setores técnico-administrativos do Estado, cuja direção, geralmente, tem sido entregue à fração agrária, cujo poder de decisão foi se modificando à medida que se desenvolvia o capitalismo do País.

Em relação às causas conjunturais, tomadas como fonte ou origem de determinadas políticas agrárias, pode-se considerá-las como tal desde que a ocorrência de transtornos graves na economia mundial (guerra, crise do petróleo, etc.) assim como acidentes climáticos (geadas, secas, inundações, pragas, etc.) exigem e tem tido pronta resposta à ação por parte do Estado, no sentido de, em primeiro lugar, tentar salvar o sistema econômico e garantir a sua preservação.

Analisemos um pouco mais as fontes secundárias da política agrária que são: os grupos de pressão, os grupos de decisão e as causas conjunturais. Os grupos de pressão, constituídos pelos diversos setores econômicos e sociais, têm determinados interesses em relação a produção agrícola e, em vista disso, procuram influir não só diretamente na definição da mesma mas, também, indiretamente através do aparelho do Estado, seja no ramo executivo, seja no legislativo. Pode-se citar, entre outros, os setores agroexportador, do complexo agroindustrial produtor de insumos agrícolas e consumidor de matéria-prima, sindicatos e diversas associações rurais patronais e de trabalhadores, associações de classes,

cooperativas, meios de comunicação e consumidores.

Os grupos de pressão procuram atuar no sentido de que seus interesses econômicos sejam atendidos ou complementados nas tomadas de decisões. Naturalmente, procuram localizar os centros de decisão política e sobre eles atuar.

Em relação ao setor agrícola várias já foram as áreas onde se localizaram as decisões mais importantes. Assim é que, até a Revolução de 30, a principal área de decisão de política agrária localizava-se no Estado de São Paulo e, praticamente, era dirigida por exportadores e produtores de café. Com a Revolução, a área de decisão foi transferida para a órbita federal e, além do mais, foi relativamente reduzido o poder de pressão dos produtores de café.

Em consequência do processo de industrialização, grupos de pressão foram se organizando na defesa de interesses industriais e, também, dos ideais econômicos da Revolução de 30. Com a redemocratização do País, em 1945, inicia-se um período em que os grupos de pressão procuravam atuar sobre o Congresso ou até mesmo ocupando-o em parte, através de seus representantes diretos ou indiretos. Nesse período, esses grupos de pressão incluíam inclusive setores das classes dominadas que, entretanto, não se limitavam à ação sobre ou no Congresso, mas atuavam organizando os trabalhadores em organizações de massa, invadindo terras ociosas ou em litígio

Com o movimento militar de 1964, as áreas fundamentais de decisão sobre medidas de política agrária deslocam-se, quase que totalmente, para uma tecno-burocracia estatal, politicamente bastante desligada dos produtores rurais, desde que essas áreas fundamentais já não se localizavam no ramo do aparelho de Estado responsável pela agricultura do País (o Minis-

tério da Agricultura) mas sim nos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e da Indústria e Comércio. Isto coincide com o desenvolvimento das indústrias produtoras de insumos agrícolas e com a chamada "modernização da agricultura", que sem dúvida atendia aos seus interesses e, praticamente, as viabilizava. Atualmente, esse setor está todo organizado, seja através de associações seja através de sindicatos de fabricantes.

Os grupos de decisão (que implementam medidas técnico-administrativas) são na realidade constituídos pelos diversos setores do aparelho do Estado, tanto a nível federal quanto estadual ambos, entretanto, atuando dentro dos limites descritos no nível geral e, normalmente, organizados com a participação de representantes oficiais dos grupos de pressão interessados.

É preciso que fique bem claro que, ao considerarmos a instância técnico-administrativa Federal e Estadual como área ou grupo de decisão, isto não significa considerar que seu poder de decisão seja amplo e irrestrito. Na realidade, como já foi apresentado, o poder de decisão desses órgãos está muito bem delimitado. E tanto assim é que a máquina do Estado responde rapidamente às questões conjunturais, de uma forma já prevista para qualquer situação, dentro dos limites previstos e sem a interferência dos grupos de pressão da sociedade. Assim, frente a uma inundação, geada, ataque de pragas, etc. medidas são tomadas prontamente pelo ramo específico do aparelho do Estado, no sentido de preservar a essência do sistema de produção.

É interessante notar, também, em relação às políticas agrárias, que a maior parte de seu conteúdo é por antecipação praticamente definido pela própria estrutura funcional ou organizacional dos órgãos federais encarregados do setor agrícola e da Secretaria da Agricultura. Isto

significa que, ao ser definida uma estrutura, atribuições e funções que terão vigência por um período de tempo razoável, está se definindo na prática e "a priori", pelo menos em largos traços, os rumos das suas políticas agrárias futuras, enquanto as estruturas estabelecidas tiverem vigência.

Embora, o complexo de interesses de determinados grupos possa pressionar para que determinados problemas ou áreas de atuação sejam destacadas como prioritárias, isto entretanto não tem significado ou não significa que se deixe de atuar, completamente, nas demais. Por outro lado, pode-se constatar que a priorização e/ou abandono prolongado de outras áreas acaba gerando, a médio prazo, transformações institucionais e administrativas que refletirão na prática, provocando mudança das próprias políticas agrárias. Isto ocorre devido à extinção, criação e transferências de órgãos do Ministério e da Secretaria da Agricultura, cujas atribuições e ações aparecem, desaparecem ou são deslocadas do seu papel importante em relação ao setor agrícola. Neste sentido, a criação, extinção e transformação de órgãos do Ministério e da Secretaria da Agricultura tem, talvez, a maior parcela de responsabilidade pelas modificações que ocorrem, ou deixam de ocorrer, nas políticas agrárias estaduais.

Admitindo-se, por hipótese, que um Ministro ou Secretário da Agricultura não estabelecesse orientação alguma à política agrária, verificaríamos que os diversos órgãos responsáveis, que estruturam ambos, continuariam a funcionar normalmente e gerando seu trabalho cotidiano que, em última instância, constituiria a política agrária oficial. Assim, quando um Ministro ou Secretário imprime "sua orientação", conjugada com a dos grupos consultivos (no caso de estarem funcionando), suas opções são as seguintes:

1. Dentro da estrutura organizacional do Ministério ou da Secretaria da Agricultura, enfatizar determinados programas, projetos e atividades consideradas mais importantes, atribuindo-lhes maior volume de recursos e de trabalho.

2. Dinamizar os órgãos existentes ou criar novos, no sentido de abranger determinadas áreas consideradas então necessárias de serem destacadas ou criadas, face a novos problemas e para os quais a estrutura vigente não prevê atribuições.

Verifica-se, assim, que há dois fatores principais na área da política agrária delimitada para a atuação do Ministério e da Secretaria da Agricultura: a estrutura institucional vigente do próprio órgão e aquilo que é frequentemente chamado de "orientação do Sr. Ministro" ou "determinação do Sr. Secretário"

Há, portanto, em relação às políticas agrárias oficiais e sua formulação, dois aspectos a serem considerados:

- o aparelho do Estado com suas atribuições e funções legais; e,
- a vontade do mandatário dos referidos aparelhos, como expressão de necessidades técnicas e dos interesses econômicos dominantes, atuando sobre a máquina do Ministério ou Secretaria da Agricultura, no sentido de que estimule ou produza determinados resultados e definindo para tanto a adoção ou priorização de determinadas medidas técnico-administrativas.

Essa vontade do Ministro ou Secretário, como resultado de necessidades técnicas e de um complexo de interesses particulares e públicos, caso não encontre uma estrutura técnico-administrativa adequada para levar

à prática as medidas consideradas necessárias para atendê-los, cria novos órgãos, amplia ou transforma os já existentes para tal fim. Desta forma, o Ministério ou a Secretaria da Agricultura, ao mesmo tempo que atuam na sua área de competência, primordialmente visando definir os rumos da produção agrícola, agem sobre si, transformando e adaptando sua estrutura (2). E são essas alterações estruturais que, em muitos casos, têm influência muito mais profunda e duradoura do que as medidas tomadas a cada ano agrícola, como resposta imediata a determinados problemas ou situações de conjuntura.

As causas conjunturais constituem, se não as mais visíveis, aquelas que pelo menos aparentam ser a principal fonte de política agrária, desde que tem forte característica de exigir, normalmente, uma resposta mais rápida aos problemas que surgem. Se analisarmos as políticas agrárias, de modo geral, praticadas no País, verificamos que fatos como a crise da economia internacional de 1929, a II Guerra Mundial, geadas e inundações no País e no exterior, crise de energia, crise política no País e no exterior, guerras localizadas, aparecimento e expansão de doenças e pragas (ferrugem, cancro cítrico, peste suína, o "bicudo", etc.), reivindicações salariais, excesso ou falta de determinados produtos, preços demasiadamente baixos ou altos dos produtos ou insumos agrícolas, constituem, entre outros, os fatos efetivamente geradores dos problemas sobre os quais é necessário decidir. E será nessas decisões que os grupos de pressão desejarão influir.

Consideramos, portanto, que as políticas agrárias são estabelecidas em parte a partir da existência e do respeito a certos limites, bastante rígidos conforme visto no Capítulo I e, na maioria das vezes, como resposta a determinados problemas conjunturais. A maior ou menor influência dos grupos de pressão e decisão fica, por sua vez, na dependência do maior ou menor grau de autoritarismo e centralização de decisões por parte dos governos, além do tipo de representação política

legal ou de fato efetivamente vigente em cada conjuntura.

Não é possível, portanto, considerar que as políticas agrárias do País e do Estado de São Paulo tenham sido planejadas com objetivos claros, definidos e coordenados, embora seus limites o tenham.

#### 4.2. Política Agrícola ou Política Agrária

Difícilmente se encontra alguma publicação sobre política agrícola na qual esteja conceituado de alguma forma o que é política agrícola. O Estatuto da Terra, que é um dos poucos que faz uma conceituação diz, em seu parágrafo 2o., artigo 1o., "...Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-la com o processo de industrialização do País."

É farta por outro lado, a bibliografia sobre política agrícola na qual se analisam os seus mais variados aspectos, medidas ou instrumentos, sem que se fique sabendo efetivamente o que o autor considera como política agrícola. O que se verifica é a sistemática confusão ou simples identificação de política agrícola geral com as principais medidas tomadas pelos órgãos do Estado em relação a alguns produtos ou, a um conjunto de fatores de produção, ou seja a algumas atividades que dependem de fatores conjunturais.

Embora muito se tenha escrito sobre política agrícola, esta não

foi ainda suficientemente conceituada na maioria dos textos sobre o tema. Assim, embora não faça parte da pesquisa procurar resolver esta questão, torna-se necessário estabelecer algumas premissas que serão indispensáveis para clarificar o enfoque adotado no desenvolvimento do trabalho. Indispensável se torna tecer breves considerações sobre o significado do termo - POLÍTICA AGRÍCOLA - e aclarar pelo menos para as finalidades a que nos propusemos. Este termo é utilizado por diversos autores, autoridades, produtores, etc. muitas vezes significando coisas se não bastante distintas, pelo menos com abrangência significativamente diferenciada.

Em relação a esse conceito há exemplos nos quais autores se propõem a análises de política agrícola que consideramos convencional. Tomemos o seguinte trecho: "...analisaremos a política agrícola de meados dos anos 60 até os nossos dias, a partir de duas proposições básicas: 1) a política agrícola quase sempre procurou subordinar o crescimento do setor ao atendimento de objetivos de equilíbrio interno e externo da economia como um todo; em consequência 2) não existiu uma política agrícola com objetivos prioritários no próprio setor".

Em textos que se propõem a analisar política agrícola, esta não só não é conceituada mas também se propõem a explicar apenas o como aconteceu, não se propondo a questionar o porque aconteceu de uma ou de outra forma. Por que na prática, ocorreram determinadas alternativas e não outras?

A justificativa para esta postura pode ter duas explicações:

a) os autores consideram que o conceito de política agrícola é suficientemente claro para todos os leitores, de forma que ao se ler as palavras - política agrícola - não possam ocorrer diferentes entendimentos em diferentes setores da sociedade;



b) os autores consideram que a explicação de como os acontecimentos se deram, já é suficiente para dar conta da questão analisada.

Se apenas um ou outro trabalho sobre política agrícola não a conceituasse e tratasse de explicar apenas os como, não haveria problema. Entretanto, esta postura tem sido uma constante. Não é nosso objetivo desmerecer o valor desses trabalhos e muito menos dos autores mas consideramos que se deve pesquisar também por que os fatos se deram, do mesmo modo como foram tão bem descritos e quem os orientou, pois desta forma as análises seriam bastante enriquecidas. Da forma como normalmente são feitas as análises parece-nos que os autores partem dos seguintes pressupostos: as políticas agrícolas são formuladas por alguém (impessoal), que pode se entendido pelo leitor como: o Governo, o Estado, o Ministro ou o Ministério da Agricultura, ou todos juntos. A título de exemplo, voltemos ao trecho já citado, onde a nosso ver para uma explicação mais completa caberia responder, não apenas como isso se deu mas principalmente quem foi o responsável ou responsáveis por essa política e porque ela foi praticada dessa forma. Citamos outros trechos nos quais consideramos indispensável as respostas aos por quês: "Em conclusão e consubstanciando nossa proposição de que a política agrícola é acima de tudo subordinada ao equilíbrio de curto prazo...", "...o desenho da política agrícola reflete essencialmente a preocupação de se manter baixos os preços de produtos agrícolas nas cidades e aliviar as pressões sobre o balanço de pagamentos." "Não existe política agrícola de longo prazo...", "...o que ocorreu foi uma mudança de prioridades. Assim, a política de insumos se traduziu em crédito e substituição de importações; a política de preços continuou a exercitar o difícil equilíbrio entre baixos preços nas cidades e boa remuneração às exportações." Por quês?

O que dá para entender a partir do texto é que política agrícola é aquilo que, através de uma análise ex-post, se constata que ocorreu e que ela própria, assim como os ajustamentos e modificações adotados tiveram como base uma racionalidade visando o bem estar de toda a sociedade, excluindo-se da análise medidas ou decisões e pressão de grupos econômicos e sociais, resultante do poder político de cada um.

Uma das definições um pouco mais abrangente do que as convencionais foi a do Centro Regional de Ayuda Técnica, que diz: "Política Agrícola é um conjunto de medidas modificadoras das instituições rurais que tem por objetivo melhorar o nível de vida rural. Estas instituições incluem direitos de posse e transmissão de direitos sobre a terra, distribuição de retornos da terra entre os proprietários e não proprietários, suprimento de crédito agropecuário, impostos territoriais e sobre a produção agropecuária, conservação e desenvolvimento de recursos naturais, comercialização de produtos primários, educação, extensão e pesquisa agropecuárias e promoção de serviços de saúde e bem estar rural."

Esta definição parece-nos um pouco mais ampla desde que inclui a questão fundiária, recursos naturais e distribuição dos retornos da terra.

Como exemplo de exceção pode-se tomar a análise de MUELLER (1982) na qual relaciona a racionalidade, o poder e a formulação de políticas agrícolas no Brasil. Considera este autor que "as políticas públicas emanam de entidade complexa, denominada regime, cujos objetivos principais são o de permanecer no poder e o de concretizar uma visão de boa sociedade. Estabelecer políticas consiste em escolher dentre alternativas as linhas de atuação que, da melhor forma possível, levem ao atingimento desses objetivos, dadas as restrições enfrentadas pelo regime". Considera que o regime opera face a setores ou grupos detentores, em maior ou menor grau,

os recursos econômicos, sociais e políticos, tendo portanto diferentes capacidades de influenciar na formação de políticas e, conseqüentemente, na alocação de recursos. Como estes são escassos, relativamente às demandas e como geralmente são conflituosos "as decisões de política tendem a beneficiar, ou pelo menos a não prejudicar, os setores poderosos que dão suporte ao regime. Este depende dos recursos de tais setores para permanecer no poder." Para este autor não se pode deixar de considerar a dimensão de poder ao se examinar situações concretas, desde que, "A formação de políticas públicas faz parte de um processo complexo no qual estão envolvidos o futuro do regime e o bem estar dos setores. Esse processo compreende duas dimensões básicas: a dimensão racional, de escolha face a alternativas, e a dimensão de poder, que condiciona essa escolha."

O conceito que adotamos é o de que Política Agrária constitui-se numa resultante das contradições que ocorrem nas relações de produção de uma formação econômica capitalista e de sua interação com seus níveis político, jurídico e ideológico, e que se expressam para a sociedade através da ação do aparelho do Estado e também do aparelho privado de hegemonia, através de propostas ou medidas técnico-econômicas por parte de ambos. Esta ação se dá sobre uma determinada estrutura agrária, no sentido de moldá-la visando atingir determinados objetivos gerais e específicos.

A ação do aparelho do Estado, quando chega a ser explicitada, já passou por um processo no qual ocorreu: uma seleção negativa (constituída pelas não-decisões), uma seleção positiva (constituída pela decisões relativas à escolha das alternativas que deverão ser implementadas) e por uma seleção mascaradora (que demonstre a imagem de neutralidade dos aparelhos de Estado e privado). (Ver figura 1).

A interação dos processo de seleção negativa, positiva e

mascaradora constitui uma ação que visa a legitimação das propostas e medidas a serem implementadas e que se expressa através da formulação dos objetivos gerais e metas.

A seleção positiva se expressa através de medidas alocadoras de recursos, escolhendo-se dentre as alternativas no leque conhecido ou descoberto, aquelas que deverão atuar sobre os diversos aspectos da produção e distribuição das mercadorias e serviços relacionados ao setor agrícola, que, por sua vez, se expressarão através de medidas técnico-administrativas formuladas pelo pessoal do Estado.

Em todo este processo de seleção e formulação, a cooptação do pessoal do Estado em termos ideológicos, facilita a seleção mascaradora e garantidora da imagem de neutralidade dos aparelhos e de sua legitimação. Presente em todo o processo de seleção e formulação, está o objetivo da promoção do desenvolvimento capitalista, que também constitui o limite do processo.

Entendemos que a ação do Estado se dá sobre uma Estrutura Agrária e como tal consideramos Estrutura Agrária a estrutura institucional da produção agrícola, compreendendo em primeiro lugar, a posse e uso da terra, o regime legal ou consuetudinário de propriedade da terra, a distribuição da propriedade da terra e recursos naturais renováveis (Estrutura Fundiária) e das explorações agrícolas entre grande, médias e pequenas, o sistema conforme se explora a terra e se distribui o produto da mesma entre o que a explora e o proprietário; o assalariamento rural; e as relações de trabalho em geral.

Atuando estreitamente sobre esta estrutura, identificamos algumas medidas técnico-econômicas ou elementos moldadores que são utilizados no

sentido de atingir determinados objetivos gerais ou específicos. Entre estes podemos destacar a organização do crédito, produção e comercialização; o sistema de financiamento da agricultura, os gravames que os governos aplicam à população rural na forma de impostos, os serviços proporcionados pelos governos ou empresas privadas às populações rurais tais como: a assistência técnica, serviços de saúde, água, comunicações, energia, vias de transporte, armazenagem, etc.

Estes elementos moldadores, geralmente, são conhecidos como instrumentos de política agrícola e com ela tem sido confundidos, na medida em que num mimetismo ideológico escondem ou minimizam de tal forma a questão da terra em si, que esta passa na prática a não fazer parte da problemática oficial. Ou seja, o que é política agrária passa a ser política agrícola. A marginalização ou minimização da questão da terra vai assim até o ponto de não se considerá-la mais como algo ligado à produção agrícola mas, sim, por exemplo, como algo ligado mais à segurança nacional, preservação do direito de propriedade e polícia.

Nota-se assim que fazemos uma diferença entre estrutura fundiária e estrutura agrária, com a última englobando a primeira. A estrutura fundiária constitui a maneira pela qual está organizada e distribuída a base física constituída pelos recursos naturais, sobre a qual se processa a produção agrícola. Desta forma, o fato da intervenção do Estado deixar de incluí-la ou incluí-la marginalmente (ou apenas em aspectos parciais) nas suas deliberações não implica em que a mesma não tenha existência real. Em vista disso, neste trabalho, utilizaremos a designação de POLÍTICA AGRÁRIA ao nos referirmos à intervenção do Estado no chamado setor agrícola, mais a ação de setores privados não diretamente agrícolas.

A ação do Estado na sua política agrária ocorre principalmente

através do estabelecimento, modificações ou eliminação de seus próprios órgãos de atuação; de normas e regulamentos; de facilidades; de estímulos e desestímulos; de pesquisas; de fiscalização; enfim, de uma série de medidas que se caracterizam por estar a disposição dos produtores agrícolas ou por obrigá-los a alguma coisa. Estas medidas embora tenham como objetivo intervir no processo de produção, dificilmente conseguem penetrar diretamente no interior de cada unidade produtiva sob forma compulsiva. Esta resistência ou reação dos produtores a ação do Estado inclusive tem sido bastante estudada e trabalhada no sentido de se encontrar as melhores maneiras de induzir os produtores a aceitar certas práticas recomendadas oficialmente ou por firmas particulares, ou por força da lei.

Embora as medidas de política agrária constituam, em última instância, atividades externas às unidades produtivas, a cada momento seu objetivo é tentar influir no processo em si, visando a sua adequação a uma maior produção de excedentes, respeitados os interesses dominantes de cada época. Essa externalidade, em relação às unidades que caracteriza os elementos que conformam a política agrária, abre espaço inclusive para que alguns setores da produção agrícola, em determinadas épocas, deixem de ser alcançados ou sejam muito pouco afetados pela omissão do aparelho do Estado (caso do pequeno produtor familiar, parceiros, trabalhadores em terra).

O destaque do caráter externo dos elementos que substanciam as políticas agrárias é importante, no sentido de que não se estabeleça, sem maiores discussões, uma relação linear entre as mesmas e as produções obtidas, quer estas tenham sido crescentes ou decrescentes, satisfatórias ou não. O que queremos afirmar, é que as políticas agrárias são apenas expressas pelo conjunto de medidas e providências tomadas pelos governos e não objetivam apenas alcançar uma maior produção agrícola. Quando se discute Política Agrária é preciso ter em mente que todos os elementos ou

medidas tomadas e divulgadas pelo aparelho do Estado, constituem na realidade apenas as pontas que aparecem, como resultado de uma articulação de interesses anterior que passa ou é operacionalizada pelas funções e atribuições dos aparelhos de Estado, de forma a resultar em documentos contendo diretrizes, programas, projetos, discursos, relatórios, etc. que são divulgados para o público.

#### N O T A S

(1) A importância da estrutura fundiária na determinação das características de órgãos estatais ligados ao setor agrícola parece-nos bastante óbvia, pela incoerência que consistiria, por exemplo, os aparelhos do Estado dedicarem-se a atender o produtor familiar ou o trabalhador rural (colono) num predomínio das grandes fazendas de café. Ademais, o poder político derivado de uma determinada estrutura fundiária, seja isoladamente, seja aliado ao de outra fração de classe, sempre faria valer, de alguma forma, seus interesses. Exemplo típico foi o Estatuto da Terra, uma lei de reforma agrária que teve que criar dois órgãos: o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária - IBRA - para teoricamente se encarregar da reforma agrária e, como compensação às classes rurais, uma outra instituição paralela, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrícola - INDA - para atender, diretamente, os interesses dos grandes proprietários.

(2) SIMON SCHWARTZMAN (1975, pg.145): "Quando um sistema econômico é dinâmico e possui uma lógica e forças internas que conformam o resto da

sociedade, grupos sociais e econômicos, tendem a se organizar e influenciar as normas e mecanismos de decisão que determinam a distribuição de recursos gerados pela sociedade. É este tipo de política que estamos denominando de "política de representação"



## CAPÍTULO V - POLÍTICAS AGRÁRIAS A NÍVEL DE SECRETARIA DA AGRICULTURA

### 5.1. Introdução

Numa análise das políticas a nível nacional certamente alguns detalhes das políticas agrárias de uma unidade da Federação são e com razão postos de lado. Para se estudar as políticas agrárias estaduais consideramos ser necessário levar em conta as relações entre as causas conjunturais internas e externas, e o próprio desenvolvimento do País. E, mais ainda levar em consideração que, dentro desse quadro, interagem os interesses econômicos e sociais contrários entre: proprietários e arrendatários; proprietários e parceiros; produtores e trabalhadores; produtores e indústria de insumos modernos; produtores e exportadores; produtores e importadores; produtores e agroindústrias; produtores e agentes financeiros; produtores e agentes de comercialização; produtores e consumidores; e, produtores e o aparelho do Estado. Estes, entre outros, constituem-se em oposições de interesses que se expressam, em última

instância, no mercado. A situação torna-se mais complexa quando o Estado passa a intervir, assumindo o papel de intermediário e conciliador desses interesses contrários e com o objetivo, pelo menos no discurso, de promover o bem comum.

Na agricultura paulista é possível distinguir etapas bem definidas de sua evolução. A primeira, na qual a cultura do café, dada sua importância econômica e social, não só para São Paulo mas também para o Brasil, constituía o centro ao qual se dirigiam as principais medidas adotadas pelo Estado em relação ao setor agrícola.

Uma segunda, na qual a política agrária centrada no café começa a se modificar com o advento da crise de 1929-30. A partir de então inicia-se uma etapa de diversificação de culturas, que vai até as vésperas da II Guerra Mundial, e na qual se destaca uma rápida expansão da cultura do algodão. Além desta, expandiram-se, em escala bem menor, a citricultura e a cana-de-açúcar, enquanto o café chegava ao seu ponto mais baixo, em termos de abandono, em virtude do congelamento de preços. O período da Guerra caracterizou-se como uma terceira etapa de incremento da intervenção do Governo Federal, no setor de agricultura e abastecimento, no sentido de amparar as atividades agrícolas.

Uma quarta etapa se destaca no após-guerra, face a recuperação das cotações do café, o declínio na cultura do algodão, problemas fitossanitários graves na citricultura, ao mesmo tempo que com o impulso da industrialização e crescimento das populações urbanas, culturas como amendoim, milho, arroz, a avicultura, a horticultura e a fruticultura ganharam importância. Além disso, a cultura da cana-de-açúcar continuou a se desenvolver.

O processo produtivo no período que passa por 1930 e vai até meados da década de 50 pode ser considerado como o de FOMENTO AGRÍCOLA.

As coordenadas mais importantes da política agrária paulista eram, então, aquelas destinadas a "suprir braços a lavoura", ou seja manter abundante a oferta de mão-de-obra para a agricultura paulista: colocar a disposição dos produtores os serviços técnicos prestados pela Secretaria da Agricultura; e a atuação de outros órgãos que se dedicavam à abertura de estradas de rodagem. A não existência de qualquer legislação sobre o trabalho rural, permitia também ao produtor, em boa medida, efetuar pagamentos não monetários ao trabalhador rural (1)

Por outro lado, nesse período o referencial de preços dos produtos agrícolas ao produtor era dado pelo mercado, exceto nos casos do café e da cana-de-açúcar. Para compensar as flutuações desses preços existia uma série de condições favoráveis ao produtor, que eram: a possibilidade de redução de custos operacionais, seja pela manutenção do relativo baixo nível de salários, devido as facilidades existentes para o constante crescimento da oferta de mão-de-obra, seja pela não obrigatoriedade de pagamento em dinheiro dos salários; a utilização de complementação de salários, via todas as formas de meação ou cessão de terra para plantio, ou plantio intercalar de culturas anuais de alimentação, nas culturas permanentes em formação. (2)

A obtenção de serviços gratuitos ou subsidiados, por parte da Secretaria da Agricultura, constituía outra forma de compensar as oscilações verificadas nos preços dos produtos agrícolas. Também, dada a base técnica predominante na qual os insumos exigidos para a produção eram basicamente a terra, a mão-de-obra, semente e, eventualmente, adubos orgânicos disponíveis na propriedade, tinha o produtor facilidade ou

possibilidade de controlar sua produção e, conseqüentemente, o resultado econômico, pois dependia, em grande medida, apenas de si mesmo e de seus recursos para produzir. Precisava do apoio do Estado apenas para eventuais catástrofes climáticas que lhes reduzia a capacidade de pagamento e na prestação de serviços pela Secretaria. Necessitava, fundamentalmente, de um Estado que lhe garantisse a manutenção da estrutura fundiária, que era a fonte da sua riqueza, e da oferta abundante de mão-de-obra barata.

A década de 50 caracterizou-se por um intenso apoio governamental à industrialização, interferência dos governos no setor agrícola e expansão do café, não só em zonas novas mas retornando às zonas antigas, já com técnicas modernas. A cultura do algodão continuou a declinar, expandindo-se a do amendoim. Culturas como batata, menta e rami, transferiram-se para o Estado do Paraná; a do milho sofreu melhoras técnicas nos aspectos de qualidade de semente, enquanto que com as arroz e de feijão isto não se deu. A cana-de-açúcar e a pecuária de corte e de leite expandiram-se nessa etapa.

A década de 60 caracterizou-se, nos seus primeiros anos, pela alta inflação e tensões sociais no campo. O café encontrou grandes dificuldades para sua colocação no mercado internacional, a ponto do Governo Federal, ter adotado uma política de erradicação de cafeeiros. Expandiu-se mais ainda a lavoura da cana-de-açúcar e progrediu a avicultura, com base nas técnicas importadas.

A partir do movimento militar de 1964, recrudescer a repressão aos movimentos sociais no campo, é ampliado o crédito rural, são concedidas facilidades à aquisição de adubos e máquinas agrícolas, a taxa de câmbio passa a favorecer as exportações de produtos agrícolas e estabeleceu-se o controle de preços (tabelamento) dos principais produtos agrícolas

destinados à alimentação.

A partir do início dos anos 70 chega a sua fase madura o processo de "modernização" do setor agrário paulista. A crise do petróleo e seu reflexo nos preços dos fertilizantes dele derivados, complica enormemente a formulação de políticas agrárias, desde que o setor privado, tanto agrícola quanto o complexo agroindustrial, passam a depender mais ainda da ação do Estado.

Deve-se destacar que a intensificação do processo de industrialização a partir do governo de Juscelino Kubitschek, contribuiu para que houvesse maior oportunidade de emprego e de nível de vida nas cidades, principalmente na capital paulista, assim como, tem início a produção nacional dos insumos modernos, a melhoria da infraestrutura estadual de transporte e de armazenamento.

Até então, os interesses ligados aos setor agrícola paulista limitavam-se aos dos próprios produtores, dos compradores de produtos agrícolas e dos trabalhadores rurais, estes sempre marginalizados. A intensificação do uso e da produção dos chamados insumos modernos, imprimem profundas modificações na base técnica da produção agrícola, que resultaram em alterações na definição das novas e mais importantes coordenadas de política agrária.

Frente a esses fatos, a função da Secretaria de suprir a lavoura de braços, promovendo e/ou orientando as imigrações e migrações, foi deixando de ser fundamental, desde que os centros urbanos do Estado passaram a atrair e apresentar melhores opções de emprego do que a zona rural. Por outro lado, o desenvolvimento das indústria produtoras de insumos modernos, com interesses e dinâmica própria, conduziam à gradual

perda relativa de importância dos serviços prestados pela Secretaria da Agricultura e que constituía uma das principais coordenadas da sua política agrária. Esta, até então, elaborada sob forte influência dos produtores rurais, foi superada pela atuação do setor privado, representado pelo complexo agroindustrial, que se organizava.

A facilidade de financiamento concedida aos produtores agrícolas para a aquisição de máquinas agrícolas, adubos e defensivos, ao mesmo tempo que constituía estímulo aos produtores, desde que reduziam as necessidades de mão-de-obra, beneficiava muito mais o setor industrial que, através da venda desses insumos, extraíam excedentes da agricultura.

Por outro lado, a efetivação na prática da lei que estabelecia a fixação de preços mínimos, como medida permanente, somente foi aplicada com resultados em 1962, após reformulações e transformações da Comissão de Financiamento da Produção - CFP - em uma autarquia federal, subordinada à Superintendência Nacional do Abastecimento - SUNAB - e, não mais ao Ministério da Fazenda. Em 1967, passou ao Ministério da Agricultura. Com as modificações introduzidas na área de financiamento da produção, os preços mínimos que eram definidos após o plantio, passaram a ser definidos 60 dias antes do plantio. A política de preços mínimos, posta em prática em 1962, com todos seus aspectos positivos e negativos, passou de forma crescente a ser tomada como um dos principais parâmetros na decisão econômica do produtor agrícola e, até mesmo, para os mecanismos de mercado. Simultaneamente, a política de modernização da agricultura, iniciada nos anos 50 e intensificada nos anos 60, a ponto de se transformar em uma verdadeira ideologia, tornou a produção agrícola cada vez menos auto-suficiente e mais dependente de insumos adquiridos do setor industrial, exigindo, impreterivelmente, disponibilidade de dinheiro para pagar por eles.

Na mesma época foi aprovado e, em seguida, implantado o Estatuto do Trabalhador Rural, que contribuiu, significativamente, para a redução do número de colonos e trabalhadores residentes e, com isso, a margem de flexibilidade de que dispunha o produtor para efetuar o pagamento da sua mão-de-obra em forma não monetária. O Estatuto da Terra, por sua vez, também contribuiu para que este fato ocorresse, ao regular os contratos de arrendamento e parceria.

O aparecimento na produção agrícola de uma exigência crescente de certa liquidez monetária, para fazer frente às despesas de aquisição de "insumos modernos" e pagamento de mão-de-obra, acabaram por diminuir drasticamente a importância ou retirar do cenário as tradicionais coordenadas da política agrária, consideradas, então, pelos agricultores, por ocasião da sua tomada de decisão sobre o que e quanto plantar. Uma vez tornada indispensável a liquidez monetária para a produção agrícola e em um nível bem mais elevado do que no período anterior à modernização, a coordenada que assumiu maior importância foi o crédito agrícola, não só para o pagamento da mão-de-obra, e demais insumos mas para a aquisição e reparos de máquinas agrícolas.

A afirmação definitiva da política de preços mínimos ocorre, portanto, simultaneamente com a ampliação do crédito rural, o que garantiu de certa forma o lastro econômico da política de modernização da agricultura, com base na utilização de insumos de origem industrial. Verifica-se, portanto, que <sup>no</sup> período que vai dos meados dos anos 50 até meados dos anos 60, alteram-se radicalmente as principais variáveis de política agrária, consideradas pelos produtores para tomada de suas decisões de plantio e de investimento.

O reflexo desses acontecimentos, em relação à agricultura do Estado de São Paulo, fez-se sentir diretamente nos produtores e também indiretamente através da perda relativa de importância que sofreu a Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo, como órgão de decisão, nos rumos da produção agrícola paulista. Explicando melhor, o campo de atuação da Secretaria, que dava significativa sustentação aos produtores, através de seus serviços - suprimento de mão-de-obra; treinamento de mão-de-obra; e, mecanização a preços reduzidos - foi sobrepujado pelo êxodo rural, provocado pelo processo de industrialização de São Paulo que correspondia a um movimento de população contrário à política oficial; e, pela impossibilidade da Secretaria proporcionar serviços de mecanização condizentes com o ritmo imposto pela "modernização" da agricultura, agravada pelas facilidades proporcionadas aos produtores para aquisição de máquinas agrícolas, o que reforçou o papel do setor privado.

Foram, portanto: a efetiva aplicação da política de preços mínimos, mesmo com todas as suas deficiências; o desenvolvimento do crédito rural, de forma centralizada; e, o estímulo à utilização de "insumos modernos", as principais medidas que contribuíram, fundamentalmente, para a relativa perda de importância da Secretaria da Agricultura, na orientação da política agrária do Estado.

Os produtores rurais de São Paulo não perderam, em tempo algum no período estudado, sua influência nas decisões da Secretaria, ainda que o nível de participação tenha variado. O que de fato ocorreu, foi uma efetiva transferência de polos de decisão, provocada fundamentalmente pela política de preços mínimos, pela centralização das decisões referentes ao crédito rural, e pelo exercício do tabelamento, pelo Governo Federal, de vários produtos agrícolas durante determinados períodos.



Enquanto os produtores se orientavam pelo mercado de produtos agrícolas e contavam com relativa flexibilidade para absorver eventuais baixas de preços, a ação da Secretaria constituía um importante elemento de apoio. Entretanto, à medida que os preços mínimos passaram a condicionar as decisões sobre plantio e investimentos, restou à Secretaria, continuar atuando e desempenhando seu papel na pesquisa e na assistência técnica, mas já em outro contexto. Neste, as perspectivas de lucros ou de sobrevivência imediata do produtor passaram a depender, não mais de fatores mais ou menos controláveis pelos agricultores paulistas, representados pelos serviços prestados pela Secretaria ao agricultor, mas sim da área federal sobre a qual tinham pouco ou nenhum controle.

A atuação da Secretaria, até então, se não lhes garantia preço, lhes garantia serviços de mecanização, mão-de-obra barata e sementes, enfim, fatores de produção de baixíssimo custo. Por outro lado, o Governo Federal, ao mesmo tempo que passou a garantir preço mínimo, para uma série de produtos agrícolas, introduziu inovações tecnológicas que lhes reduziu a auto-suficiência, ao condicionar a produção agrícola à aquisição de insumos fora do setor agrícola, tornando-os extremamente dependentes da disponibilidade de recursos monetários.

No que toca a influência dos preços dos produtos agrícolas, considerou-se a existência clara de duas fases: a primeira na qual o tom e o ritmo da agricultura paulista foi dado pela política oficial de preços e comercialização do café e, posteriormente, da cana-de-açúcar, enquanto para os demais produtos vigoravam os preços de mercado; e a segunda, na qual o tom e o ritmo da agricultura, foram não só os preços controlados do café e da cana-de-açúcar, mas o referencial do preço mínimo e também as condições e privilégios do crédito rural que eram estabelecidos pelo Governo Federal.

A política do Governo Federal e as ocorrências relativas ao café, foram sem dúvida fatores que influíram fortemente na política agrária no Estado de São Paulo até meados dos anos 60, tendo a política federal do açúcar e do álcool também um papel importante, ainda que secundário. Já em relação aos demais produtos, foi mais importante a atuação da Secretaria e dos preços de mercado. Foi, nesse espaço que restou, principalmente no campo da pesquisa e fomento agrícola em geral e especialmente na área de café, que a Secretaria pode desenvolver suas atividades.

Após meados dos anos 60, a importância relativa da Secretaria se reduziu ainda mais, pois o Governo Federal torna mais efetiva a política de preços mínimos e de crédito para os principais produtos agrícolas, que não o café e a cana-de-açúcar, já administrados pelo Instituto Brasileiro do Café e pelo Instituto do Açúcar e do Alcool. Em vista dessas medidas de incentivo econômico às culturas, que não o café e a cana, e considerando o patamar em que já se encontravam as técnicas agrícolas e a atuação do setor privado de insumos no Estado de São Paulo, os resultados das pesquisas e assistência técnica oficiais passaram a ter menor ênfase nas decisões dos produtores e, conseqüentemente, na importância direta da atuação da Secretaria. Ressalte-se o fato de que durante essa década o IBC implantou medidas de erradicação de cafeeiros anti-econômicos.

É importante, entretanto, ressaltar que o nível de resposta dado pela agricultura paulista à política de preços mínimos aos principais produtos por ela abrangidos, só foi possível pelo fato de pré-existir todo um trabalho desenvolvido pelos diversos órgãos da Secretaria, e que até então permanecia em estado potencial, aliado ao fato da liberação de 500 mil hectares de terras, até então ocupados com cafezais anti-econômicos, através do Grupo Executivo de Racionalização da Cafeicultura (GERCA).

## 5.2. Interação da Secretaria da Agricultura com o Governo Federal

As relações da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo com os órgãos do Governo Federal foram sendo moldadas a partir das modificações econômicas, políticas e sociais, ocorridas no período. Nestas relações podemos destacar duas situações decorrentes principalmente da gradual redução de autonomia das unidades da Federação. Uma situação na qual as iniciativas, experiências e trabalhos desenvolvidos em São Paulo eram aproveitados ou repetidos em outras regiões do País e as medidas técnico-administrativas por ela tomadas realmente constituíam elementos formadores e definidores do que se poderia chamar "uma política agrária paulista"; uma segunda situação que delineia-se gradualmente no pós-64, desde que, dado o recrudescimento da centralização e/ou efetivação do poder de decisão relativo aos principais instrumentos utilizados na formulação e execução de políticas agrárias, os elementos constituintes da "política agrária paulista" passaram a ter origem muito menos na Secretaria da Agricultura e muito mais na órbita Federal e planos de venda das empresas produtoras e comercializadoras de insumos modernos.

Esse quadro das origens da política agrária paulista torna-se mais complexo ao considerarmos que os produtores rurais, através de suas associações de classe, dado o enfraquecimento gradual dos Governos Estaduais e de seu poder de decisão, passaram, com maior freqüência, a dirigir-se diretamente à área Federal por ocasião de suas reivindicações.

A estrutura do Ministério da Agricultura nos estados menos desenvolvidos apresentou sempre uma atuação direta bastante intensa; nos

estados desenvolvidos e especialmente em São Paulo foram sempre os órgãos estaduais os mais atuantes. Assim é que na área de assistência técnica, órgãos e empresas ligadas ao Governo Federal jamais atuaram em um nível significativo. Os Institutos Federais de pesquisa agropecuária são raros e, até mesmo na área de abastecimento também predominaram os órgãos estaduais ou sistema estadual.

Em São Paulo, a atuação direta do Ministério da Agricultura no setor agropecuário, tem se resumido praticamente à fiscalização de produtos agropecuários, através do Serviço Federal de Fiscalização (SIF) e, mais recentemente, a atuação do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária e do seu sucessor o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, o INCRA, no cadastramento e tributação rural.

A situação do Estado de São Paulo, em relação à atuação direta de órgãos federais na produção agrícola em geral e, também, para produtos específicos como o café, cana-de-açúcar, trigo, carne bovina e leite, entre outros, sempre foi de relativa autonomia. A presença do Governo Federal na execução de medidas, atinge apenas um reduzido número de atividades, sendo que, na maioria dos casos, é o órgão estadual da agricultura que atua independentemente, ou através de convênios. Até mesmo na área de ensino agrícola, médio e superior, têm sido poucos os estabelecimentos subordinados ao Governo Federal.

Considerando que as mais importantes medidas de política agrária, de origem federal, têm sido as relativas a preços dos produtos agropecuários, crédito, subsídios, cancelamento de dívidas, normas para exportação e importação, controle de câmbio, entre outras, verifica-se que todas elas têm sido decididas fora da área do Ministério da Agricultura, ainda que com a participação de seu representante

A atuação do Ministério da Agricultura na política agrária paulista se fez sentir mais intensamente através de decisões e medidas tomadas por órgãos como o Banco do Brasil, Banco Central, Cacex, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, que periódica e efetivamente tem dado as coordenadas de curto prazo a partir das quais o produtor paulista tem decidido o quê e quanto plantar. No período mais recente, constituíram-se em condições de crédito (taxa de juros, percentagem do financiamento de custeio e investimento, VBC, carência, prazos para pagamento), subsídios, preços mínimos, seguro rural, normas de exportação, etc.. Tais condições têm sido anualmente modificadas, ao sabor dos problemas de ordem geral da economia, e caem no meio rural diretamente, via meios de comunicação, causando perplexidade aos produtores, dada a sua incapacidade de compreender de imediato sua complexidade e alcance.

Por outro lado, o agrônomo da Casa da Agricultura que, para todos os efeitos, é o representante oficial da Secretaria da Agricultura nos Municípios, também é surpreendido. E nunca houve um canal de acesso imediato e local ao Governo Federal. Normalmente, nem mesmo o Instituto de Economia Agrícola, órgão encarregado de estudar as questões de política agrária e assessorar o Secretário da Agricultura, tem tido acesso e conhecimento prévio das medidas. Desta forma não tem havido sequer a possibilidade de produzir uma orientação prévia ao órgão de assistência técnica regional.

Essas medidas fundamentais, definidoras da política agrária de origem federal, têm chegado aos ouvidos dos produtores, despidas de qualquer informação ou explicação que lhes permita compreendê-las melhor e de imediato. Os produtores têm sido obrigados a compreendê-las mais tarde na prática, no seu bolso.

Ocorre que, enquanto as coordenadas de origem federal sobre política agrária têm sido alteradas, quase que anualmente, mediante a simples modificação de normas, portarias ou circulares, as coordenadas afetas à Secretaria da Agricultura de São Paulo, normalmente, têm estado ligadas às exigências de um prazo maior para alcançar resultados, não sendo possível mudar a orientação radicalmente de um ano para outro. A pesquisa, assistência técnica e a prestação de serviços, que ao longo dos anos tem sido o grosso do trabalho da Secretaria com o produtor, tem andado e andam bastante disvinculadas das medidas federais de política agrária, fato este que gera sérios descompassos (3).

Além do papel de avalista e filtro das reivindicações dos produtores, no período pós-64, a Secretaria, dada a centralização de decisões relativas aos mais conhecidos instrumentos da política agrária, passou a desempenhar, também, um papel de assessoria, execução de pesquisas e de informante dos órgãos federais sobre a situação geral da agricultura paulista, no encaminhamento de relatórios periódicos elaborados pelos seus institutos e pela própria Pasta.

A Secretaria da Agricultura passou a ser grande colaborador e elaborador de sugestões, estudos e planos relativos às medidas de política agrária. Tais medidas devem ser aprovadas pelos diversos órgãos federais com ela relacionados, para então voltar a São Paulo, ainda que indiretamente, para ser executada como política de origem federal. Como exemplo disso, há a participação da Secretaria na elaboração dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, programas na área da assistência técnica e projetos de pesquisa financiados por órgãos federais e sugestões de valores de VBC.

Pode-se afirmar que se reduziu a autonomia das unidades da Federação, estabelecida pela Constituição de 1889. Consequentemente, a Secretaria da Agricultura de São Paulo perdeu gradualmente seu "poder de decisão" e atribuições e mesmo os seus últimos redutos - pesquisa e assistência técnica - se vêem ameaçados pela insuficiência de recursos estaduais e pela proliferação de convênios e projetos financiados por órgãos centrais, definidores da política agrária.

Em síntese, o processo de centralização das principais decisões relativas às políticas agrárias transformou, na prática, uma situação inicial, na qual a Secretaria da Agricultura estabelecia, ainda que de modo tênue, as principais coordenadas a partir das quais os produtores podiam decidir O QUE, COMO e QUANTO PRODUZIR, para chegar a atual situação na qual, para boa parte das atividades, o Governo Federal as estabelece na área do QUE e QUANTO PRODUZIR e a Secretaria da Agricultura dá as recomendações sobre COMO PRODUZIR.

### 5.3. Interação da Secretaria da Agricultura com os Produtores

A relação da Secretaria da Agricultura com os produtores tem se modificado acompanhando a evolução do pensamento destes, da direção do órgão e seus técnicos, assim como as alterações econômicas, políticas e administrativas. A linguagem, argumentos, instrumentos utilizados, objetos de pesquisa, papel da assistência técnica oficial e o grau de autonomia do Estado de São Paulo em relação ao Governo Federal, constituem alguns dos principais elementos que compõem a complexa relação Secretaria da

#### Agricultura/produtores rurais.

Essas relações foram bastante estreitas desde que pela própria origem do órgão e suas atribuições, teve como objetivo apoiar as atividades econômicas dessa classe. Assim é que grande parte dos Secretários de Agricultura, no período 1930-80, foram pessoas ligadas à produção agrícola, sendo que alguns até mesmo foram ocupantes de cargos de direção em órgãos de classe, como a Sociedade Rural Brasileira e Federação da Agricultura do Estado de São Paulo, e outros pelo fato de serem fazendeiros ainda que tivessem outra ocupação profissional, seja como advogado, médico, político ou agrônomo (ver QUADRO 5.1).

É relevante destacar que até meados da década de 40 as questões de política agrária encontravam soluções e medidas dentro do círculo limitado de representantes das classes proprietárias e as relações entre produtores e Secretaria da Agricultura e também da Fazenda se davam de um modo endógeno não só ao setor mas também ao Estado de São Paulo, como unidade da Federação.

Os grandes e médios produtores agrícolas - o mais antigo grupo de influência em relação às medidas de políticas agrárias - têm lutado na defesa de seus interesses sob diversas formas. Até 1930, a Sociedade Rural Brasileira zelava sozinha pela defesa da classe. Após 1946, surgem as Associações Rurais, regulamentadas pelo Governo Federal e que, posteriormente, foram transformadas nos atuais Sindicatos de Produtores Rurais. Atualmente, em São Paulo, as Associações de Produtores, Sindicatos e Cooperativas, procuram exercer influência na política agrária através de memoriais, solicitações de estudos técnicos e contatos pessoais com funcionários. Na maioria das vezes vêm em busca de apoio institucional da Secretaria da Agricultura para as suas reivindicações junto ao Governo



Nome do Secretário	Período	Meses	Origem/Ocupação	Governo
Fernando Costa	07/1924 a 10/1930			Júlio Prestes
H.Sousa Queiróz	10/1930 a 12/1930	2		João Alberto
E.Navarro de Andrade	12/1930 a 07/1931	8	Agrônomo	João Alberto
Adalberto Q. Telles	07/1931 a 11/1931	4		Laudo de Camargo
Antonio Alves de Lima	11/1931 a 03/1932	4		Manuel Rabelo
Teodoreto de Camargo	03/1932 a 05/1932	2	Agron/Prof	Pedro de Toledo
Francisco da Cunha Junqueira	05/1932 a 10/1932	4		Pedro de Toledo
Eugênio Lefevre	10/1932 a 08/1933	10	Agrônomo	Waldomiro Lima
Adalberto Bueno Neto	08/1933 a 04/1935	20		Armando Salles
Luiz Piza Sobrinho *	04/1935 a 11/1936	17	Dep/Pref/Polit	Armando Salles
Valentim Gentil	11/1936 a 11/1937	12		Armando Salles
Teodoreto de Camargo	11/1937 a 12/1937	1		Cardoso de Mello
Bento de Abreu Sampaio Vidal*	12/1937 a 04/1938	4	Indust/Polit.	Cardoso de Mello
Jose Paiva de Castro	04/1938 a 05/1938	1		Adhemar de Barros
Mariano Oliveira Wendell	05/1938 a 04/1939	11		Adhemar de Barros
José Levy Sobrinho	04/1939 a 06/1941	25		Adhemar de Barros
Paulo de Lima Corrêa	06/1941 a 08/1943	26		Fernado Costa
Jose de Mello Moraes	09/1943 a 11/1945	26	Agron/Prof	Fernado Costa
Christiano Altenfelder Silva	11/1945 a 02/1946	3	Adv/Agric	B.L.Sobrinho
Francisco Malta Cardoso*	02/1946 a 03/1947	12	Agric/Adv/Usin	J.C.Macedo Soares
Alkindar Monteiro Junqueira	03/1947 a 01/1948	10	Médico	Adhemar de Barros
Hugo Borghi	01/1948 a 03/1948	2	Político	Adhemar de Barros
Salvador de Toledo Artigas	04/1948 a 10/1949	18		Adhemar de Barros
Jose Edgard Pereira Barreto	10/1949 a 02/1951	3		Adhemar de Barros
Antonio de Oliveira Costa	02/1951 a 11/1951	9		Lucas N. Garcez
João Pacheco e Chaves	11/1951 a 09/1953	21	Agric/Agron	Lucas N. Garcez
Renato da Costa Lima*	09/1953 a 01/1955	16		Lucas N. Garcez
Raimundo F.Souza Martins	01/1955 a 10/1955	9	Agrônomo	Jânio S. Quadros
Lincoln Feliciano da Silva	10/1955 a 11/1955	1	Político	Jânio S. Quadros
Paulo de Castro Vianna	11/1955 a 04/1956	5		Jânio S. Quadros
Antonio Correa Meyer	12/1955 a 03/1956	3	Agrônomo	Jânio S. Quadros
Jaime de Almeida Pinto	04/1956 a 05/1958	21	Advogado	Jânio S. Quadros
Walter Ramos Jardim	05/1958 a 02/1959	8	Agron/Prof	Jânio S. Quadros
Jose Bonifácio C.Nogueira	02/1959 a 04/1962	39	Advogado	Carvalho Pinto
Urbano de Andrade Junqueira	04/1962 a 01/1963	9	Agricultor	Carvalho Pinto
Oscar Thompson Filho	01/1963 a 04/1964	14	Agricultor	Adhemar de Barros
Fernando Penteado Cardoso	04/1964 a 07/1964	3	Agric/Ind/Agron	Adhemar de Barros
Antonio Rodrigues Filho	07/1964 a 05/1965	10	Agric/Agron	Adhemar de Barros
Arnaldo dos Santos Cerdeira	05/1965 a 03/1966	10	Adv/Polit	Adhemar de Barros
Andre Broca Filho	03/1966 a 06/1966	2	Adv/Polit	Adhemar de Barros
Claudio Pinto Viégas	06/1966 a 01/1967	7	Agrônomo	Laudo Natel
Herbert Victor Levy	02/1967 a 01/1969	23	Adv/Agr/Pol/Exp	Abreu Sodré
Antonio Rodrigues Filho	01/1969 a 07/1970	17	Agric/Agron	Abreu Sodré
Paulo da Rocha Camargo	07/1970 a 03/1971	8	Agric/Agron	Abreu Sodré
Rubens Araújo Dias	03/1971 a 03/1975	48	Agric/Agron	Laudo Natel
Pedro Tassinari Filho	03/1975 a 07/1977	28	Agric/Ind/Eng.Quim	P. Egydio
Paulo da Rocha Camargo	07/1977 a 03/1979	20	Agric/Agron	P. Egydio
Geraldo Diniz Junqueira	03/1979 a 07/1979	4	Agric/Agron	P. S. Maluf
Eduardo Pereira de Carvalho	07/1979 a 01/1980	7	Economista	P. S. Maluf
Guilherme Afif Domingos	01/1980 a 05/1982	28	Adm.Empresa	P. S. Maluf
Cláudio Braga Ferreira	05/1980 a 03/1983	9	Agric/Agron	P. S. Maluf
Jose Gomes da Silva			Agric/Agron	Franco Montoro
Nelson Nicolau			Prod/Polit	Franco Montoro
Gilberto Dupas			Economista	Franco Montoro

(\*) Presidente da Sociedade Rural Brasileira

Federal. Também, sabedores do papel de assessoramento ou de fornecedor de dados e sugestões de medidas políticas que desempenha, procuram apresentar a ela suas reivindicações para serem analisadas.

À medida que a economia do País se desenvolveu, e se tornou complexa e centralizada o poder econômico/político das classes proprietárias agrárias foi se desgastando. Tendo-se firmado gradualmente a hegemonia dos interesses do setor industrial e financeiro, a política agrária passou a se constituir apenas em uma parte da política econômica geral, numa posição de subordinação, mas sempre complementada por compensações econômicas destinadas a garantir a preservação dessa fração de classe e a aliança com a nova fração hegemônica.

A relação entre os produtores e a Secretaria da Agricultura passou, então, a caracterizar-se pelo papel de intermediação em relação ao Governo Central dada a necessidade de apoio institucional para reforçar suas reivindicações. Por outro lado, os aspectos de apoio técnico via pesquisa, assistência técnica e comercialização, ganharam importância face a política de modernização da agricultura. A própria modificação, crescimento e complexificação do setor agrícola, o abandono gradual dos sistemas tradicionais de produção, a introdução de numerosas explorações agrícolas até então inéditas ou dependentes de tecnologia moderna provocaram uma redução substancial no grau de auto-suficiência dos produtores ou, em outras palavras, o aumento do seu grau de dependência em relação aos outros setores da economia.

Como reflexo (nesse contexto) as questões de política agrária passam a encontrar suas soluções e medidas fora do círculo restrito dos representantes das classes proprietárias agrárias. Nestas condições o novo centro de poder de decisão privilegia os interesses da indústria de modo

geral e, mais especificamente, do complexo agroindustrial. Entretanto, como o setor agrário constituiu simultaneamente um mercado consumidor de seus produtos e fornecedor de matéria-prima foi estabelecida uma política que ao mesmo tempo estimulasse e garantisse o consumo de produtos de origem industrial e a produção de matéria-prima em quantidade suficiente e a preços reduzidos.

O setor agroindustrial não podendo prescindir do agrícola pois vive dele, por isto mesmo, preocupa-se com a sua sobrevivência e com a existência de mecanismos que lhes permitam a extração de excedentes da agricultura.

Assim, as políticas adotadas visando alcançar a modernização, apenas aparentemente têm sido destinadas a atender aos interesses e necessidades dos produtores, via estabelecimento de medidas favoráveis aos mesmos e desta forma é que foram legitimadas perante os mesmos.

Entretanto, a ideologia da modernização da agricultura atendia, principalmente aos interesses dos setores industriais e agroindustriais, e se instalou com tal intensidade que foi convencendo e tomando conta, não só dos órgãos do Estado, responsáveis pela formulação das políticas agrárias, mas também dos próprios produtores e consumidores finais. Pode-se afirmar que este processo tem se verificado, pelo menos em São Paulo, desde que a problemática da Secretaria da Agricultura, ao absorver integralmente esses objetivos está limitada à procura de soluções que contemplem inexoravelmente a utilização de instrumentos propostas por esta ideologia. Foram assim sendo filtrados quaisquer outras soluções e inibiu-se a iniciativa criadora dos produtores, para soluções dos seus problemas, agora sob influência da orientação modernizadora estimulada pela Secretaria da Agricultura e complexo agroindustrial através de sua ação e propaganda

junto às escolas de agronomia, produtores e sociedade em geral.

Para que este trabalho fosse mais completo seria necessário descrever as posições das entidades representativas dos produtores rurais correspondentes a cada período de Governo em São Paulo, de 1930-80.

Embora esta tarefa não faça parte dos nossos objetivos, consideramos importante destacar alguns cortes, que registram pronunciamentos escritos de representantes dos produtores rurais, no sentido de apenas demonstrar que a sua histórica insatisfação e seus lamentos no correr do tempo criam uma perspectiva de contínuas dificuldades e até mesmo de desastre iminente e de abandono imediato das atividades agrícolas, que, em última instância, acaba não se concretizando nesse período de 50 anos. De fato o que ocorre é o abandono da atividade por parte de alguns de seus elementos de modo normal ou semelhante a outros setores da economia durante seus períodos de crise. Outra característica das colocações dos produtores é o de destacar sempre que a economia depende do setor agrícola, pois é este que produz, em última instância, os alimentos.

O exame das posições da Sociedade Rural Brasileira, em sua revista "A Rural" - cuja publicação inicia-se em 1919 - permitiu-nos verificar no período 1930 até início da década de 40, uma preocupação com a agricultura paulista centrada principalmente no Reajustamento, ou seja, com o perdão das dívidas contraídas ou ocorridas por ocasião da crise do café em 1929. Apesar de serem encontradas algumas propostas, reivindicações ou sugestões, o tom geral é sempre de defesa da cafeicultura, tentando obter e justificar o reajustamento da lavoura.

No período que vai do início da década de 40 até o final dos anos

50 nota-se uma postura não mais apenas da cafeicultura mas da principalidade e da importância das atividades agropecuárias frente a industrialização, que se colocava e desenvolvia no País.

Trava-se nesse período toda uma discussão entre os agraristas, que só admitiam as indústrias naturais e se opunham às artificiais e apoiavam o liberalismo econômico em relação às importações e exportações, e uma burguesia industrial que tentava se afirmar e que pressionava os Governos no sentido de obter medidas de apoio que ajudassem sua viabilização e crescimento. São dessa época os conhecidos debates entre o industrial e político Roberto Simonsen e o economista Eugênio Gudin defendendo as teses agraristas.

Somente com o amadurecimento dos investimentos realizados no Governo Juscelino Kubitschek, principalmente nas indústrias de base é que foram estabelecidas as condições que permitiram a opção pela modernização da agricultura nas décadas de 60 e seu prosseguimento nas de 70 e 80 e que resultou no surgimento e gradual afirmação e intensificação dos chamados instrumentos de política agrícola.

Nos dois primeiros períodos não se nota uma consciência clara do que se poderia chamar de política agrícola tal como é conhecida hoje. Aliás, até o final dos anos 50, não se encontra na publicação da Sociedade Rural Brasileira o termo política agrícola, fato que também ocorreu em relação aos relatórios e demais documentos da Secretaria da Agricultura, nos quais somente no Período Carvalho Pinto é que aparecem explicitamente.

A definição e ampliação dos instrumentos de política agrícola, se teve muito que haver com a base tecnológica e industrial instalada no País, na década de 50, passou em grande parte pelo campo ideológico, que foi

talvez o fator fundamental de sua afirmação, à medida em que penetrou no meio urbano, através dos meios de comunicação, nas universidades, e nos ramos do aparelho de Estado ligados ao setor.

Através das publicações examinadas pode-se constatar que, gradualmente, vai se afirmando, através de reclamações, críticas, proposição de medidas e estabelecimento de objetivos gerais, e as vezes até específicos, um conjunto razoavelmente coerente de aspirações que pode-se chamar de propostas de política agrícola.

Esta afirmativa pode ser verificada através da análise dos pronunciamentos nas reuniões do Alto Conselho Agrícola, de onde destacamos as declarações de:

- Dr. João Rodrigues Alkmin, Presidente da Organização das Cooperativas do Brasil, representante os pequenos produtores de São Paulo (QUADRO 5.2);
- Dr. Geraldo Diniz Junqueira, Secretário da Agricultura e produtor (QUADRO 5.3);
- Dr. Fábio Meirelles, Presidente da Federação da Agricultura do Estado de São Paulo (QUADRO 5.4);
- Dr. Renato Ticoulat em nome da Sociedade Rural Brasileira (QUADRO 5.5);
- Dr. Herbert Levy, Secretário da Agricultura (QUADRO 5.6);
- Dr. Pedro Tassinari Filho, Secretário da Agricultura (QUADRO 5.7);
- Dr. José Mário Junqueira de Azevedo, pecuarista (QUADRO 5.8).

QUADRO 5.2 - Pronunciamento no Alto Conselho Agrícola, de João Rodrigues Aitwin

Reivindicação/Reclamação	Medidas Propostas	Objetivos Gerais
As populações do campo estão se transferindo as cidades (assalariados, meeiros, arrendatarios e peq. proprietarios)	Orientação técnica, garantia de preços mínimos, aquisição de safras, financiamentos rápidos e oportunos a juros módicos, via cooperativas	Aumento da produção e da produtividade a curto prazo
Dificuldades ou impossibilidade dos trabalhadores rurais receberem remuneração idêntica aos dos setores urbanos	1) facilidades p/aquisição de insumos via coop. 2) isenção de ICM nas exportações de hortigranjeiros	
Falta de segurança dos arrendatarios em virtude de preços baixos alcançados por sua produção	3) garantia de fornec. de maquinas agrícolas as cooperativas 4) facilidade de cred. e orient. técnica para a construção de depósitos e silos	
Dificuldades na obtenção de financiamentos, mesmo o de custeio, seja pela sua inibição, seja por falta de documentação completa ou por não serem donos do imóvel	5) facilidade de financiamento as coop. para instalação de armazens, silos e câmaras frigoríficas p/atend. peq. produtores 6) incentivo ao financ. a longo prazo das unidades industriais para o aproveitamento de safras de produtos perecíveis	
Falta de instalações para armazenamento da safra na propriedade	7) controle rigoroso das import. de agrop. de forma a não prejudicar produtor nacional	
Falta de condições e de aparelhamento para estocagem e industrialização de produtos perecíveis por parte dos produtores e suas cooperativas		

Fonte: Atas do Alto Conselho Agrícola

QUADRO 5.3 - Pronunciamento no Alto Conselho Agrícola, de Geraldo Diniz Junqueira

Reivindicação/Reclamação	Medidas Propostas	Objetivos Gerais
Violenta e forçada industrialização de nossa economia, a custa do setor primário	Que antes do plantio de cada safra, fossem estabelecidos e combinadas todas as medidas de incentivo a produção, bem como justificadas - ainda que indesejáveis - as restrições a comercialização a vigorar durante aquela mesma safra, não se ouvir as opiniões dos agricultores antes de tomar qualquer nova medida relativa ao setor primário	
Os Governos de uns anos para cá tem determinado prioridades e preferências voltadas para uma violenta e forçada industrialização, a custa do setor primário	Que antes do inicio das safras fossem combinadas e estabelecidas todas as medidas de incentivo a produção, as restrições a comercialização a vigorar durante a safra, não se permitindo a mudança das regras do jogo no seu decorrer	Produzir a contento e a fartar. Dar ao País a contribuição histórica da agropecuária de abastecer a nossa mesa e, ao mesmo tempo, conseguir no balanço de pagamentos, aquele largo saldo de divisas que determinará e financiará o nosso desenvolvimento e a nossa tão sonhada independência econômica

Fonte: Atas do Alto Conselho Agrícola



## QUADRO 5.4 - Pronunciamento no Alto Conselho Agrícola, em 16/08/76, pelo Dr. Fábio Meirelles

Reivindicação/Reclamação	Medidas Propostas	Objetivos Gerais
Preços mínimos baseados em custos de produção instituídos por dados reais e não políticos	Desvinculação dos preços mínimos da concessão dos financiamentos.	Aperfeiçoamento dos instrumentos oficiais
Desburocratização do crédito rural	Conceder sob forma de cheques especiais com valores determinados por custos reais de produção. Juros que gerem custos competitivos para a exportação e mercado interno.	Garantir ao produtor rural a comercialização de produtos agrícolas em níveis pelo menos equivalentes ao seu custo de produção, reduzindo os riscos inerentes a atividade, cujos reflexos são internos e externos
Produção insuficiente de sementes certificadas pelo Governo	Ampliação dos campos de cooperação	Impedir o oligopólio da comercialização
Preços das máquinas são fator impeditivo ao desenvolvimento do setor produtivo	Melhores preços e qualidade dos produtos	Retorno por parte da indústria de máquinas face a sacrifício que a agropecuária fez p/ viabilizá-la
Cooperativismo como condição para os produtores enfrentarem os entraves da comercialização tanto no mercado interno quanto externo	Estimular o cooperativismo	Suprir as deficiências governamentais na área de: assistência técnica, mercados distribuidores, de crédito, de armazenamento e de comercialização Deslanchar a produção
Preços proibitivos dos insumos	Controlar por todos os meios e modos o setor industrial	Oferta de insumos a preços compatíveis com a situação da agricultura
Exigir do produtor maiores níveis de produtividade e de produção	Incentivar a extensão rural, proporcionando ao agricultor a transferência de tecnologia e a informação adequada em tempo hábil	Satisfazer a demanda interna e externa de alimentos, exportar excedentes necessário para equilibrar a balança de pagamentos e assegurar o controle da inflação
Difusão dos trabalhos técnicos	Divulgação dos trabalhos técnicos de forma prática e objetiva	Obter resultados
Deficiências estruturais no setor de comercialização nas próprias Centrais de Abastecimento		
Incremento da agroindústria junto às fontes produtoras	Ação energética do Governo	
Zoneamento agrícola	Medidas de crédito rural	Desenvolvimento ecológico e incremento da produção
Classificação e transformação dos produtos		Obtenção de melhores preços
Maior racionalização dos transportes	Integração viária de ferrovias, rodovias e hidrovias	
Adoção de políticas agrícolas, calcadas em efetivos e racionais planejamentos, a longo prazo		Transformar o Brasil em Ceileiro do Mundo
Evitar o intervencionismo estatal na agropecuária		

Fonte: Atas do Alto Conselho Agrícola

QUADRO 5.5 - Pronunciamento no Alto Conselho Agrícola, em 16/08/76, pelo Dr. Renato Ticoulat

Reivindicação/Reclamação	Medidas Propostas	Objetivos Gerais
A agricultura esta descapitalizada, mal organizada, o agricultor atonito e endividado e a estrutura agricola desprofissionalizada	<p>Estabelecimento de regras:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) estabelecimento de regras de comerc. claras e anteriores ao plantio, sem alterações casuísticas durante e apos a colheita</li> <li>2) garantia de aquisição da safra a preços remuneradores</li> <li>3) implementação de prog. de armazenamento, visando constituir estoques reguladores</li> <li>4) fornecimento de recursos p/ pre-comerc., para dar oportunidade para o agric.comerc.parc.sua safra</li> <li>5) desenvolv. de corredores de abastec. e comerc. p/tornar os prod. competitivos no merc. externo e reduzir preço ao consumidor</li> <li>6) desoneração fiscal progressiva sobre comerc. produtos agrícolas</li> <li>7) eliminação da co-responsabilidade do agric. nas operações financeiras de comerc.</li> <li>8) criação de um sist. nac. de informação de merc. agric., de fácil acesso ao agric.</li> <li>9) institucionalização do mercado futuro p/prod. agrícolas</li> <li>10) renuncia a utiliz.de procedimentos tais c/ cotas de contrib., tabelamentos, contingenciamento, acordos de cavalheiro, etc que resultem em apropriação pelo Governo de parte da receita do produtor</li> </ol> <p>Um nível de intervenção que reserve ao Poder Público a função de arbitro e mediador entre os legítimos interesses economicos do produtor e os anseios de abastecimento do consumidor, e a demanda do setor externo</p>	Chegar em poucos anos a uma agricultura de abundancia

Fonte: Atas do Alto Conselho Agrícola

QUADRO 5,6- Pronunciamento do Dr. Herbert Levy, em Fevereiro de 1968

Reivindicação/Reclamação	Medidas Propostas	Objetivos Gerais
Nos últimos anos o lavrador tem sido sistematicamente exposto a especulação do atravessador e obrigado a vender o produto a preços inferiores... na medida em que o produto se transferiu do produtor ao maquinista, industrial ou negociante, subiu consideravelmente o preço	E preciso garantir ao produtor através de sistema de preços mínimos, a parte certa e justa do valor que o consumidor venha a pagar	Melhorar gradativamente a sorte desse desamparado setor rural
O custo dos tratores e mecanização está muito elevado A lavoura apesar da sua situação econômica difícil está sendo obrigada a subsidiar a instalação de uma indústria, indiscutivelmente útil e necessária. Porque só ela deve pagar? Taxas de juros para aquisição de tratores e inteiramente insuficiente e inadequada		
O café não é o responsável pela inflação Não é a produção de S. Paulo que está onerando o IBC O subsídio ao consumo do café no mercado interno está distorcido 50%	Política cafeeira de equilíbrio de produção através de uma regulamentação adequada do plantio Supressão do subsídio para o mercado interno e reexame da política do café para que o combate a superprodução não se faça a custa da ruína do produtor	
O crédito agrícola deve atender ao produtor com a garantia do produto colhido		Evitar o agravamento do processo de abandono das terras de cultivo que vão se transformando em pastagens gerando desemprego Evitar a derrubada de preços
Proibição de importação de produtos agrícolas, sem anuência dos órgãos técnicos da Agricultura e abastecimento federais		
Financiamento para calagem		
Relações entre empregados e empregadores rurais	Reexame do estatuto do trabalhador rural, sua regulamentação e problemas da previdência social rural	
Financiamento para armazenagem dos produtos perecíveis	Infraestrutura indispensável para que possam também ter preços mínimos e financiamento	Evitar que os produtores de produtos perecíveis sejam obrigados a vender seus produtos abaixo do custo de produção beneficiando os atravessadores Não intervenção do Estado
Módulos regionais do IBRA fora da realidade causando dificuldades nas vendas das terras	Desburocratização	

Fonte: Levy, Herbert - A lavoura e as Autoridades Financeiras do País, fev de 1968

QUADRO 5.7 - Pronunciamento no Alto Conselho Agrícola, pelo Dr. Pedro Tassinari Filho, 16/08/76

Reivindicação/Reclamação	Medidas Propostas	Objetivos Gerais
Desigual tratamento da política econômica em relação a produtos industrializados e aos agropecuários	Melhores preços	

Fonte: Atas do Alto Conselho Agrícola

QUADRO 5.8 - Pronunciamento no Alto Conselho Agrícola, pelo Dr. Jose Mario J. Azevedo

Reivindicação/Reclamação	Medidas Propostas	Objetivos Gerais
Menor intervenção estatal, devendo a mesma ser restrita aos problemas de orientação técnica, sanitária, creditícia e de controle de estoques	Não há necessidade de preços de sustentação, tabelamento e confiscos para a exportação de carne	Beneficiar o produtor e o consumidor

Fonte: Atas do Alto Conselho Agrícola

Entretanto, ao mesmo tempo que se reconhece um conjunto de aspirações como proposta de política agrícola, esta, ao ser reconhecida como tal, toma o nome de política agrária, na medida em que durante os 50 anos, a postura das lideranças rurais não deixa um instante sequer de defender a intocabilidade ou levantar argumentos contra qualquer modificação ou proposta de modificação da estrutura fundiária do Estado de São Paulo e do País.

#### 5.4. Interação da Secretaria da Agricultura com o Setor Industrial

As relações da Secretaria da Agricultura com o setor industrial apresentam três etapas distintas no período analisado. A primeira vai até 1946, quando as questões relativas à indústria e industrialização no Estado de São Paulo deixam de ser sua atribuição legal, ao ser criada a Secretaria do Comércio e Indústria a partir da antiga Secretaria da Agricultura, Comércio e Indústria. A segunda, que se inicia nessa época e na qual a indústria, mesmo tendo um órgão específico do Estado para tratar das questões a ela atinentes, ainda não apresentava interesses significativos relacionados com o setor produtivo agrícola. E, finalmente, a terceira etapa iniciada por ocasião da implantação e expansão do complexo agroindustrial, na década de 60 e que se estende até o presente.

Na primeira etapa, o setor industrial encontrava-se subordinado aos interesses da fração agrária que ocupava posição de hegemonia no Estado

de São Paulo. As medidas de política agrária então tomadas, apenas e tão somente destinavam-se a resolução das questões relativas a agricultura. Embora a Secretaria cuidasse também dos problemas da indústria, não havia quase nenhuma relação ou interferência da Secretaria entre os dois setores da economia, ocorrendo mesmo certas manifestações de receio e desconfiança em relação a industrialização como um caminho adequado ao desenvolvimento do País e de São Paulo.

A segunda, etapa iniciada no pós-guerra, coincide com os esforços iniciais da industrialização pesada promovida pelo Governo Central. As preocupações e interesses tanto da parte do Estado industrializante quanto dos setores industriais privados pouco tinham a ver com a agricultura. A interferência do Estado ocorre muito mais em função do desequilíbrio dos preços internacionais na área do café e do açúcar do que por qualquer tipo de interesse do setor industrial nos negócios da agricultura.

A terceira etapa marca o início da interferência do setor industrial no setor agrícola através do Estado. São tomadas medidas de política agrária destinadas a promover a modernização do setor agrícola mediante o incentivo à produção e utilização dos chamados insumos modernos, todos eles originários e processados pelo setor industrial. Por outro lado, o desenvolvimento das indústrias processadoras de alimentos e de matéria-prima reforça esse polo de interesses industriais em relação ao setor agrícola e às medidas de política agrária tomadas pelo Estado.

Nessa etapa é que tem início a ação ideológica da propaganda dos chamados insumos modernos e sua imposição como imperativo da boa técnica. A subordinação da agricultura tem início dessa forma dentro do estabelecimento agrícola, a partir da modificação da sua base técnica, pelo deslocamento nas Escolas de Agronomia e órgãos de assistência, do ensino e

divulgação das técnicas tradicionais, substituídas pelas ditas modernas. Surge, paralelamente, no cenário internacional a chamada Revolução Verde, reforço científico da ideologia de utilização de insumos modernos. Os sistemas de produção vão se modificando à medida que os aparelhos do Estado e o complexo agroindustrial atuam, no sentido de fazer acreditar que a agricultura é impossível sem sua utilização. Os instrumentos de política agrária passam a girar em torno dos insumos modernos, tanto na área de crédito, pesquisa, preços, quanto na de sua fabricação, importação, planos de auto-suficiência, subsídios, etc. As políticas agrárias chegam ao seu mais alto grau de fechamento e limitação. A criatividade e auto-suficiência dos produtores agrícolas tradicionais, ainda pouco capitalizados, é atropelada pela penetração dos insumos modernos.

Com muito atraso a fração agrária constata a verdadeira armadilha tecnológica em que caiu. Verifica sua dependência quase completa em relação aos insumos industriais e ao crédito. Observa, por outro lado, que toda a modernização a que se submeteu, com a adoção dos insumos modernos, beneficiou quase que exclusivamente o setor industrial que ajudara financiar com seus excedentes e provocando sua descapitalização e maior dependência em relação ao Estado.

As relações do setor do complexo agroindustrial com a Secretaria da Agricultura se deram nesse contexto e muito mais no plano institucional, diretamente ou através de seus sindicatos setoriais sempre procurando colaborar com o órgão do Estado, que em última instância lhe dá apoio, representado pelo aval técnico-científico do pessoal da assistência técnica, da pesquisa ou de programas especiais.

Para que não sejamos mal compreendidos, entenda-se que o que foi dito nos parágrafos anteriores e o que vem em seguida, não implica em

qualquer juízo de valor em relação aos setores envolvidos, uma vez que os fatos descritos fazem parte do processo de desenvolvimento capitalista na agricultura paulista e brasileira, que segue determinadas leis econômicas independentes da vontade dos homens.

MENEGÁRIO (1985) considera que as relações entre a Secretaria da Agricultura e o setor agroindustrial começam a ter significado prático com a criação dos Fundos de Pesquisa, em 1954, desde que no período 1948-55 a situação orçamentária estadual tinha sido bastante difícil. Se bem que o reforço orçamentário devolveu uma certa autonomia aos Institutos de Pesquisa existentes na época, em contrapartida significou que ao setor privado foi permitida uma certa indução na programação das pesquisas. O Fundo de Pesquisa do IAC recebeu contribuição de firmas comerciais de insumos (Blenco, Shell Mex, Standard Oil do Brasil, Dierberguer, Anderson Clayton, Moinho Santista, Quimbrasil/Serrana, Refinações de Milho Brasil, Manah e outras), cooperativas, Fundação Rockefeller e principalmente empresas privadas processadoras de produtos agrícolas às quais interessava acompanhar (financiando) as pesquisas realizadas pelos Institutos, desde que não dispunham de infraestrutura para pesquisas próprias. Em 1959, a Lei nº 5224 de 13/01/59, relativa aos Fundos de Pesquisa, passou a abranger outros Institutos de Pesquisa.

Ainda segundo MENEGÁRIO (1985, pg.75) "com essa estratégia de financiamento privado a atividade de pesquisa do Instituto Agrônômico, nessa fase de implantação da indústria pesada no Brasil, volta-se inteiramente para as demandas das empresas vinculadas ao complexo agroindustrial, que inclusive não necessitava investir, nessa época, em laboratórios próprios...A partir da década de 50, todavia, há grande transformação no que diz respeito aos interesses da indústria e da agricultura. Já não são mais os produtores rurais, mesmo que em função de



necessidades da indústria processadora que conduzem o processo de geração e difusão de tecnologia agrícola."

Também, em São Paulo, destaca-se que a pesquisa básica em Engenharia e Mecânica da Agricultura deixa de ser importante ao se dar maior ênfase não só aos investimentos em assistência técnica, e no caso, mais a difusão de mecanização do que à pesquisa nessa área do conhecimento.

Esse esquema montado, de financiamento direto privado às atividades de pesquisa, segundo ALBUQUERQUE (1985) constituiu uma das raízes da quase ausência de pesquisa própria de empresas privadas no Brasil até o período recente. Este fato dá a dimensão do papel que a Secretaria da Agricultura teve na área da pesquisa agropecuária paulista à medida em que contribuiu para com o desenvolvimento do setor privado. No caso específico da mecanização a Secretaria não fez pesquisas na área, mas substituiu no trabalho de marketing que seria necessário caso os Institutos não tivessem existido e atuado de forma como o fizeram.

Se houve este tipo de integração houve também contradição clara de interesses, como no caso da Lei dos Cultivares, proposta a partir de um estudo de José Pastore, transformado em ante-projeto, apresentado e aprovado pela ABRASEM (Associação Brasileira de Produtores de Sementes). Essa lei interessava diretamente ao setor privado de produção de sementes e só foi derrotada pela intensa movimentação e pressão dos pesquisadores, engenheiros-agrônomo, Associação dos Pesquisadores Científicos do Estado de São Paulo (APqC) e da Sociedade Brasileira de Progresso da Ciência (SBPC) e da Federação das Associações dos Engenheiros Agrônomos (FAEAB).

Este projeto de lei que foi arquivado, denominado Lei das Patentes de Semente, ainda segundo ALBUQUERQUE (1985, pg 55) "... seria um dos

principais incentivos ao empresariamento da pesquisa no setor público e reforçaria o setor privado, pois garantiria o retorno ao investimento em pesquisa, principalmente na medida em que garante o monopólio das novas variedades criadas pelas empresas privadas de melhoramento."

No campo de atuação da agroindústria propriamente dito destaca-se a criação do Instituto de tecnologia de Alimentos (ITAL), em 1969, a partir do Centro Tropical de Pesquisas e Tecnologia de Alimentos (criado em 1963) que teve contribuições do BID, OEA e Fundação Rockefeller. Na criação do ITAL a participação mais importante foi a da FAO, através do estabelecimento de um Convênio.

O setor da agroindústria alimentar posteriormente veio a se utilizar dos serviços prestado pelo ITAL, ainda que sua contribuição para sua instalação tenha sido reduzida.

Já no contexto das relações na área de comercialização entre a Secretaria da Agricultura, setor agroindustrial e simultaneamente produtores rurais, no período mais recente, tem se desenvolvido bastante a experiência representada pelo chamado COMITÊ DE AGROINDÚSTRIA. Este Comitê foi estabelecido por volta de 1977 no sentido de constituir um local de negociação direta dos dois setores, no que diz respeito à fixação de preços de matéria-prima de origem agrícola a ser adquirida pela agroindústria alimentar. Fundamentalmente, esta matéria-prima era constituída de citrus, tomate rasteiro e a goiaba. Para estes produtos, anualmente, têm ocorrido negociações entre as partes interessadas. Ademais, o Comitê tem servido de FORUM para a discussão de outros tipos de problemas de interesse comum e que tem permitido uma atuação conjunta dos dois setores, principalmente frente às autoridades federais.

O papel da Secretaria da Agricultura nessas reuniões tem sido apenas de coordenação dos trabalhos e, se possível, de mediação, além, do indispensável apoio técnico e de pesquisa prestado pelo Instituto de Economia Agrícola na área de custo de produção.

Embora as reuniões do Comitê nem sempre resultem em acordo sobre a fixação do preço de cada safra, a discussão e o trabalho conjunto, tem permitido um avanço e racionalização considerável das relações entre os dois setores. Pode-se, por exemplo, estabelecer um certo consenso sobre matrizes básicas de exigência física de fatores de produção, como base para o cálculo do custo operacional. Apenas este fato já facilita, consideravelmente, a discussão sobre a fixação de preços e também das condições ou cláusulas dos contratos agrícolas, ainda que, obviamente, não sejam eliminadas as discussões e divergências de ponto de vista.

Essas diferenças, certamente, não podem deixar de existir face as elevadas cifras que em verdade são negociadas. Por exemplo, basta dizer que uma safra de tomate rasteiro para a indústria no Estado de São Paulo gira ao redor de 450 - 600 mil toneladas e que, portanto, qualquer variação de um cruzado que seja no preço do quilograma a ser pago pela agroindústria, para mais ou para menos, representa na verdade o fato de que um setor ou outro deixa de ganhar 450 - 600 milhões de cruzados.

Também, os estudos sobre custo de produção dos produtos negociados, a própria negociação e os preços estabelecidos constituem um rico material empírico que permite visualizar com clareza o processo de extração de excedentes do setor agrícola de produção e sua transferência para o complexo agroindustrial, considerando que na mesa de negociações senta-se um representante de um oligopólio, Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (ABIA) e um da livre concorrência, a FAESP.

É notável o fato de que no desenvolvimento da agricultura paulista e brasileira, embora sempre tenha estado clara a grande contradição entre os agentes da produção agrícola e aqueles que a comercializam quer in natura, quer processada industrialmente, tudo o que foi feito para resolvê-la resultou no retorno ou na permanência na situação semelhante à inicial.

### 5.5. Pesquisa e Assistência Técnica

A evolução e o papel do sistema público de pesquisa e assistência técnica (MENEGÁRIO, 1985), a evolução da pesquisa agrícola realizada pelo setor público no Estado de São Paulo, articulada à evolução das relações econômicas e das forças sociais atuantes na região (ALBUQUERQUE et alii, 1985), assim como as relações entre o esforço de pesquisa e a produção agrícola (SILVA; FONSECA; MARTIN, 1979) e a evolução da pesquisa e extensão rural em São Paulo em relação a produtividade agrícola (SILVA, 1982), foram detalhadamente pesquisados, permitindo que se disponha, atualmente, de uma avaliação satisfatória do papel desempenhado pela Secretaria da Agricultura no que diz respeito a essa duas áreas a ela afetas.

Em vista deste fato limitaremos-nos a destacar as principais conclusões a que chegaram estes autores, relacionando-as na medida do possível com o nosso trabalho.

MENEGÁRIO (1985) considera que o sistema público de pesquisa e assistência técnica à agricultura paulista caracteriza-se por quatro

períodos de atuação: o primeiro vai de 1887 a 1924-27 e nele se dá sua implantação; o segundo, de 1927 a 1942, no qual este sistema se consolida; o terceiro, de 1942 a 1949 de transição para o quarto período, de 1949 a 1955, a partir do qual este sistema se desarticula.

No primeiro período, tendo como embrião o Instituto Agronômico de Campinas, articulam-se os principais elementos da infraestrutura pública de geração e difusão de tecnologia para a agricultura, suas necessidades e objetivos. A partir da experiência adquirida com o café e algodão, esboça-se um primeiro projeto que vai se consolidar no segundo período. Segundo a autora, este sistema tinha íntima relação com duas outras áreas de grande significação quanto a atuação do setor público na agricultura que foram: o apoio à expansão ferroviária e o apoio à imigração. Neste segundo período principalmente a experiência adquirida com algodão se expande para outras culturas e se consolida com a diversificação da agricultura paulista face a crise do café.

A agricultura paulista vê-se desafiada, então, pela necessidade de aumentar e melhorar seu nível de produção, não só pela demanda industrial e urbana que cresce e se diversifica, como também pelo advento da Segunda Guerra. Em decorrência destes fatos todo o sistema público de pesquisa e assistência técnica se reformula.

Inicia-se, então, a fase de transição (1942-49) para a desarticulação, pois a autora considera que é nesse período que começa o enfraquecimento da atividade da pesquisa pública, desde que sua proposta básica de gerar tecnologia, traduzí-la e difundi-la ao produtor rural "...abre canais para a difusão de uma tecnologia que não necessariamente deveria estar sendo gerada em função dos interesses do setor outrora hegemônico." (MENEGÁRIO, 1985, pg.91)

No período a partir do qual tem início a desarticulação do sistema (1949-55), teve papel importante a perda pelo Instituto Agrônomo da área de pesquisa em mecanização (criação do DEMA), que seria um dos "...elementos mais significativos da composição da tecnologia regional e com uma infraestrutura que vai se confundir com métodos empacotados aplicados e supervisionados por canais privados..." (MENEGÁRIO, 1985, pg.92)

A autora conseguiu captar perfeitamente o ponto de inflexão a partir do qual "a pesquisa se volta a interesses específicos do complexo agroindustrial que vai se estruturando..." e "começa a desaparecer sua grande função: a de estar permanentemente estudando, propondo e difundindo as práticas culturais mais adequadas ao meio agrícola da região." (MENEGÁRIO, 1985, pg 92). Em síntese, é neste período que desaparece o caráter público da pesquisa no seu sentido puro, mediante o surgimento de fortes interesses econômicos "que vão se moldando a um novo sistema que veicula e agiliza a transferência de tecnologia gerada fora do setor." A subordinação da Agricultura à Indústria manifesta-se como processo de privatização, e o setor público perdeu o controle, tipo e ritmo de incorporação de tecnologia à agricultura paulista.

Outra pesquisa (ALBUQUERQUE et alii, 1980) que também analisa o setor público de pesquisa agrícola no Estado de São Paulo, avança até 1984, identificando uma fase que compreende a década de 50 e início de 60 durante a qual ocorreu o processo de implantação das indústrias produtoras de máquinas, fertilizantes e defensivos agrícolas que fazem valer seus interesses junto com os das indústrias processadoras. É nesta fase que são oficializadas pesquisas do Instituto Agrônomo financiadas por empresas privadas.

Segue-se a fase, iniciada a partir de 1964 e que se estende até 1970. Segundo os autores, a crise que se inicia em relação ao setor público de pesquisa, tem mais a ver "com a forma pela qual um conjunto de agentes políticos (o Governo do Estado de São Paulo, organismos internacionais, empresários das indústrias de insumos, o Governo Federal e sua lógica de centralização) passa a tratar a questão." (ALBUQUERQUE et alii, 1980, pg 35).

É que após a implantação do regime de 64, como consequência de sua política econômica, houve uma fase de contenção de gastos públicos, descapitalização das empresas nacionais, importação irrestrita de bens de capital, tornando secundária a meta de auto-determinação tecnológica como política de Estado.

Nesse período face aos cortes orçamentários verificados, os Institutos de Pesquisa recorriam cada vez mais aos Fundos de Pesquisa, que permitiram a sobrevivência das pesquisas. Caracterizados pelos Secretários da Fazenda de então como Orçamentos Paralelos acabam sendo eliminados no início dos anos 70 com consequências para o Sistema Estadual de Pesquisa.

De acordo com a política pós 64, após uma campanha de desprestígio do Serviço Público articulada a nível federal, surge a alternativa do empresariamento do Sistema, como solução para o aumento de sua eficiência. Ainda dentro dessa filosofia de Governo efetiva-se, a nível de Secretaria, de sua estrutura, a centralização através da Reforma Administrativa de 1967-70.

Extintos os Fundos e centralizadas as decisões, a nível de Secretaria da Agricultura, não resta aos pesquisadores e instituições se não a

busca de recursos junto aos órgãos federais financiadores.

É neste contexto de centralização que surge a idéia do "empresariamento" dos Institutos de Pesquisa paralelamente à organização do Sistema Brasileiro de Pesquisa Agropecuária em 1972 e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), órgão coordenador que começa a funcionar a partir de 1974.

No modelo proposto "...a Universidade seria a responsável pelo desenvolvimento da pesquisa básica, fazendo com que nem a EMBRAPA, nem as Empresas Estaduais de Pesquisa precisassem desenvolver pesquisa nesta área". (ALBUQUERQUE et alii, 1985, pg.51)

A idéia e objetivo, portanto, a nível das Unidades da Federação era de "empresariar" os Institutos de Pesquisa, transformando-os em Empresas Estaduais de Pesquisa Agropecuária. Esta medida foi aprovada em 11/09/74 através da Lei nº 339/74 que extinguiu os Institutos de Pesquisa, criando em seu lugar três Companhias de Pesquisa do Estado de São Paulo: de Agropecuária, de Recursos Naturais e de Pesquisa Industrial, visando "modernizar, fortalecer e consolidar as Instituições de pesquisa de um sistema que será denominado de Sistema Paulista de Ciência e Tecnologia, vinculado ao I PBDCT (Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico).

A aprovação da referida Lei foi duramente repudiada pelos pesquisadores científicos e intelectuais. Com a conquista da maioria das cadeiras na Assembléias Legislativa nas eleições de novembro de 1974 pelo PMDB, partido de oposição, ocorreu a esperada revogação, com o apoio político da Sociedade Científica e mobilização dos próprios pesquisadores, o que resultou na criação da Carreira do Pesquisador Científico, em 1975.



É interessante notar que desde que se está tratando da pesquisa e assistência técnica a nível da Secretaria da Agricultura de São Paulo, que o empresariamento da pesquisa agropecuária acabou se efetivando em quase todo o País, exceto em São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul. Nos estados onde existiam órgãos de pesquisa, foram transformados em empresas, nas quais 30% das ações são da EMBRAPA e as restantes são do Estado, mas estão sujeitas à indicação de diretores, definição de prioridades e à aprovação dos projetos de acordo com as diretrizes da EMBRAPA.

Não tendo sido possível transformar os Institutos de Pesquisa do Estado de São Paulo em Empresas, enquadram-se os mesmos através de convênio técnico-científico com a Secretaria da Agricultura, ao Modelo Institucional de Pesquisa e do Ajuste Geral de Cooperação firmado em 03/10/77. (ALBUQUERQUE et alii, 1985, pg. 73)

A cooperação da EMBRAPA com a Secretaria da Agricultura na área da pesquisa agropecuária no período 1979-83 contribuiu com cerca de 6% da dotação total, sendo que o Tesouro do Estado entrou com os restantes 94%. Mesmo com esta contribuição reduzida, a EMBRAPA conseguiu grau de interferência na orientação das pesquisas, mais do que proporcional à sua contribuição financeira.

Em relação às pesquisas concretamente efetuadas pelos Institutos de Pesquisa da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo já foi realizado estudo amplamente detalhado por SILVA; FONSECA; MARTIN (1979). Os resultados obtidos indicaram que nos 50 anos pesquisados (1927-77), de todas "as pesquisas agropecuárias efetuadas no País, 62% correspondiam ao Estado de São Paulo." Ademais o referido estudo verificou que "as pesquisas efetuadas no País, exclusive São Paulo, inexpressivas na década de 30,

crecem para 34% do total na década de 40, proporção esta que cai nas décadas seguintes, voltando a assumir maior importância apenas no período 1970-77, quando atinge 62% do total do Brasil."

Outro resultado importantíssimo obtido por essa pesquisa e que tem implicações com o papel da Secretaria da Agricultura, é de que "62% do número total de pesquisas realizadas pelo conjunto dos estados, excluindo-se São Paulo, durante todo período investigado (1927-77), foram realizadas no período 1969-77". Verificou-se ainda que no período 1930-39, São Paulo produziu 97% dos artigos científicos de pesquisa agropecuária; no de 1940-49, produziu 66%; no de 1950-59 produziu, 71%; no de 1960-69 produziu 79%; e, no de 1969-77, produziu 38% dos artigos científicos.

A pesquisa agrícola de São Paulo foi, portanto, predominante na agricultura brasileira, sendo que o mesmo pode-se afirmar em relação aos seu sistema de fomento agropecuário e de assistência técnica, que, também, estruturou-se e incrementou-se com antecedência em relação ao País e em um patamar técnico-organizacional bem mais elevado do que os demais estados da Federação.

Simultaneamente ao desenvolvimento desta situação na área da pesquisa, pode-se considerar que, no período 1927-42, conclue-se a organização da assistência técnica oficial à agricultura paulista com características de fomento no sentido de difusão. E essa difusão embutia em si o processo de geração de tecnologia, de modo que as atividades de pesquisa e assistência técnica caminhavam estreitamente articuladas.

MENEGÁRIO (1985) considera que a reforma de 1942 procura ampliar os serviços prestados pela Secretaria da Agricultura na área de fomento, desde que a pesquisa agrônômica já estava consolidada. Os resultados

obtidos com a reforma, entretanto, acabaram por dar início à desarticulação do sistema implantado, em função não só da subordinação administrativa (menor autonomia da pesquisa) mas também pela falta de técnicos e vinculação de orçamento. É nesse período, por volta dos anos 1945-49, que ocorre a inversão do volume dos recursos destinados à pesquisa e assistência técnica.

A partir de 1949 amplia-se a assistência técnica em São Paulo ao mesmo tempo em que a nível nacional foi criada a Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR), com uma filosofia de extensão rural a qual o Estado de São Paulo não se incorpora, permanecendo com a de fomento. O resultado foi que a atuação na área de difusão de tecnologia agrícola foi baseada, nem na ação de caráter fomentista, nem numa ação de caráter extensionista. Baseou-se, nesse período, fundamentalmente na fiscalização e prestação de serviços na produção de sementes e mecanização.

Durante o período que antecedeu a reforma administrativa de 1967, definiu-se o que se convencionou chamar de Assistência Técnica Integral, que seria uma combinação de fomento e assistência técnica educacional.

Em 1967, criou-se a Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), com o objetivo de racionalizar as atividades de assistência direta ao agricultor.

Esta situação da pesquisa e assistência técnica permite-nos fazer algumas inferências a respeito da influência da Secretaria da Agricultura na política agrária praticada no período 1930-80.

São Paulo, no início do período, produzia o grosso do conhecimento científico e tecnológico no campo da agricultura e, salvo no caso do café e

da cana-de-açúcar, que tinham seus preços administrados pelo Governo Federal, os demais produtos não sofriam ainda qualquer tipo de interferência do Estado na sua determinação. Não havia, então, fixação de preços mínimos que acabam por influir decisivamente no comportamento do produtor. Não havendo este tipo de referencial para as decisões do produtor, ganhava projeção a atuação da Secretaria da Agricultura, ainda que com a sua atuação limitada à pesquisa agrícola, fomento e suprimento de braços à lavoura. Esta situação predominou até meados dos anos 60, quando então conjugaram-se uma série de fatores (4) que acabaram por alterá-la significativamente.

O que mudou concretamente, portanto, de um período para outro, com reflexos no papel da Secretaria da Agricultura não foi apenas a maneira de atuar ou os serviços técnico-científicos que prestava mas também os referenciais de decisão dos produtores paulistas, que se deslocaram da órbita estadual para a federal. E, além disso, estes referenciais centralizados e reforçados a nível federal apresentaram um apelo muito mais forte e decisivo do que aqueles trabalhados pela Secretaria da Agricultura. Era de se esperar que a oferta de garantia de preço e concessão de financiamentos de custeio e investimento muitas vezes subsidiados passassem a constituir novos e principais referenciais de decisão, com os quais aqueles de atribuição da Secretaria da Agricultura não tinham condições de competir. E dessas atribuições, as principais são a pesquisa agropecuária, a assistência técnica e o armazenamento. Dentro desse novo contexto, o papel complementar na formulação de política agrária coube como uma luva à Secretaria da Agricultura. E o mesmo foi assumido gradualmente até ser assumido integral e conscientemente. Ademais, o caráter da Pesquisa e Assistência Técnica adaptou-se integralmente à política de modernização da agricultura, internalizando toda sua ideologia. Grande parte das pesquisa e da assistência técnica passou a ter como importante parâmetro de

desenvolvimento tecnológico as inovações produzidas e divulgadas pelas empresas multinacionais produtoras de insumos modernos, concentrando-se nas tarefas de adaptá-las às condições da agricultura paulista.

## 5.6. Análise Geral

O exame detalhado da atuação da Secretaria da Agricultura, em cada período de Governo Estadual, permitiu identificar as medidas propostas e/ou tomadas assim como os objetivos explicitados, que de certa forma podem ser considerados como o rumo geral em termos de política agrária para o órgão.

A separação entre medidas propostas ou adotadas, e objetivos gerais estão muito mais em função da sua colocação num nível mais específico ou geral, nos documentos examinados. Assim é que algumas das medidas que aparecem no QUADRO 5.9 podem, embora apresentando uma característica mais geral, estarem incluídas como medidas específicas.

Por outro lado, verifica-se no QUADRO 5.9 que durante todo o período, importantes instrumentos ou medidas de política agrária desaparecem, quer pelo fato de serem da alçada federal, de outra Secretaria de Estado ou por simplesmente não terem sido eleitas como prioritárias pelo Governo do respectivo período. O mesmo pode-se dizer em relação aos objetivos gerais.

A política agrária, em última instância, objetivou contribuir para preservar e fortalecer o desenvolvimento capitalista da agricultura

QUADRO 5.9- Resumo das Medidas Propostas e/ou Tomadas e Objetivos Gerais da Política Agrária, da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo  
(continua)

Item	1927/30	1931/37	1938/40	1941/45	1946/50	1951/54	1955/58	1959/62	1963/66	1967/70	1971/74	1975/78	1979/82
<b>1. FOMENTO/ASSISTENCIA TECNICA</b>													
Fomento da produção	-----			-----					-----				
Suprimento de bens e serviços	-----	-----							-----				-----
Prod. e dist. de sementes e mudas	-----				-----				-----				-----
Assistencia técnica	-----			-----					-----				-----
Mecanização agrícola	-----				-----				-----				-----
Emprestimo de reprodutores					-----								
Incentivo ao uso de insumos						-----							
Campanha de maior produção								-----					-----
Melhoria e eficiência da prod. agric.									-----				
Produção e distribuição de calcáreo									-----				
Prod. de fertilizantes fosfatados									-----				
Distribuição e venda de fungicidas									-----				
Análise de solo regional									-----				
Publicidade agrícola						-----							-----
Seguro agrícola				-----									
Financiamento				-----									
Renda mínima para o produtor									-----				
Credito Agrícola										-----			-----
<b>2. PESQUISA</b>													
Café	-----												
Fundo de pesquisa					-----								
Pesquisa agronomica				-----									-----
Assent. das bases cient. da cotonic.	-----												
Pesquisas das águas subterrâneas						-----							
Pesquisa em Economia Agrícola							-----						-----
Regionalização da pesquisa									-----				
Tecnologia de alimentos								-----		-----			-----
<b>3. MAO-DE-ORRA</b>													
Colonização oficial e privada	-----												
Ensino Agrícola	-----												
Promoção da imigração	-----												
Aperfeiçoamento da mão-de-obra	-----												
Eliminação do sub-emprego rural									-----				
Migração					-----								

Fonte: Dados dos QUADROS A.1 a A.13

QUADRO 5.9 - Resumo das Medidas Propostas e/ou Tomadas e Objetivos Gerais da Política Agrária da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo  
(continuação 1)

Item	1927/30	1931/37	1938/40	1941/45	1946/50	1951/54	1955/58	1959/62	1963/66	1967/70	1971/74	1975/78	1979/82
<b>4. ARMAZENAMENTO/ABASTECIMENTO</b>													
Fiscalização de preços ao consumidor				-----									
Armazenamento					-----								
Abastecimento					-----								
Racionamento					-----								
Preços mínimos para cereais					-----								
Regularização da produção de leite			-----										
Melhoria dieta alimentar da população					-----								
Melhoria sistema de comercialização												-----	
Melhoria vias de comunic. c/a capital						-----							
Estudos s/empr.alcool ou mist.c/gas.													
<b>5. RELACOES COM O GOVERNO FEDERAL</b>													
Indenização e perdão da dívida		-----			-----								
Denúncia de política do Gov. Federal					-----								
Coordenação com o Governo Federal								-----					
Luta p/errad. de cafeeiros antiecon.									-----				
Luta contra a polit.de comerc.do IBC									-----				
Análise polit. agric. Gov. Federal													-----
Incremento a export. prod. agric.													-----
<b>6. COMBATE A PRAGAS E DOENÇAS</b>													
Do café			-----										
Do algodão			-----										
Combate ao gafanhoto					-----								
Combate ao cancro cítrico								-----					
Combate ao carvão da cana									-----				
Produção de vacinas						-----							

Fonte: Dados dos QUADROS A.1 A A.13

QUADRO 5.9 - Resumo das Medidas Propostas e/ou Tomadas e Objetivos Gerais da Política Agrária: da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo  
(continuação 2)

Item	1927/30	1931/37	1938/40	1941/45	1946/50	1951/54	1955/58	1959/62	1963/66	1967/70	1971/74	1975/78	1979/82
<b>7. INFRAESTRUTURA/PLANEJAMENTO</b>													
Fontes agrícolas de energia													
Reerguimento econom. Vale do Paraíba			-----		-----								
Irrigação e drenagem									-----			-----	
Industrialização rural									-----				
Levantamento aerofotogramétrico								-----					
Estímulo a eletrificação rural									-----				
Engenharia rural										-----			
Zoneamento agrícola												-----	
Melhoria habitação rural/vias comun.									-----				
Exportação		-----											
<b>8. ADMINISTRACAO</b>													
Reorganização administrativa	-----			-----			-----			-----			-----
<b>9. COOPERATIVISMO/ASSOCIATIVISMO</b>													
Associativismo													-----
Cooperativismo		-----					-----		-----				-----
<b>10. INFORMACAO ECON./ECONOMIA AGRICOLA</b>													
Estatísticas agrícolas			-----										
Economia agrícola							-----			-----			-----
Contabilidade agrícola													
Informação de mercado													-----
<b>11. PRESERVACAO DE RECURSOS NATURAIS</b>													
Preservação de recursos naturais	-----		-----				-----						-----
Florestamento e reflorestamento				-----			-----			-----			
Conservação do solo													-----
Poluição ambiental			-----										

Fonte: Dados dos QUADROS A.1 A A.13



QUADRO 5.9- Resumo das Medidas Propostas e/ou Tomadas e Objetivos Gerais da Política Agrária da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo (final)

Item	1927/30	1931/37	1938/40	1941/45	1946/50	1951/54	1955/58	1959/62	1963/66	1967/70	1971/74	1975/78	1979/82
<b>12. FISCALIZAÇÃO/PADRONIZAÇÃO</b>													
Fiscalização de adubos	-----							-----					-----
Regulamentação de export. frutas		-----											
Fiscalização da cotonicultura		-----											
Fiscalização do comércio de mudas			-----										
Padronização de produtos agrícolas			-----										
Fiscalização de produtos agrícolas			-----					-----					-----
Regul.do comércio de adubos e rações	-----							-----					-----
<b>13. NOVAS ATIVIDADES AGRICOLAS</b>													
Avicultura	-----												
Apicultura	-----												
Psicultura	-----												
Sericicultura	-----									-----			
Seringueira								-----					
Trigo								-----					
Soja								-----					
Citricultura	-----												
Fumicultura		-----											
Fruticultura													
Algodão													
<b>14. PARTICIPAÇÃO</b>													
Alto Conselho Agrícola													-----
Conselhos Agrícolas Municipais													-----
Representação								-----					
<b>15. QUESTÃO FUNDIÁRIA</b>													
Imposto Territorial Rural													-----

Fonte: Dados dos QUADROS A.1 A A.13

QUADRO 5.10 - Resumo das Medidas Propostas e/ou Tomadas da Política Agrária da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo

Item	1927/30	1931/37	1938/40	1941/45	1946/50	1951/54	1955/58	1959/62	1963/66	1967/70	1971/74	1975/78	1979/82
1. Fomento/Assistência Técnica													
2. Pesquisa													
3. Preservação Recursos Naturais													
4. Armazenamento/Abastecimento													
5. Infraestrutura/Planejamento													
6. Mão-de-Obra													
7. Fiscalização/Padronização													
8. Relações com o Governo Federal													
9. Combate a Pragas e Doenças													
10. Informação Econ./Economia Agrícola													
11. Cooperativismo/Associativismo													
12. Administração													
13. Novas Atividades Agrícolas													
14. Participação													
15. Questão Fundiária													

Fonte: Dados dos QUADROS A.1 A.13

paulista, o que de certa forma já delineava, em parte, algumas de suas características fundamentais descritas acima. Por outro lado, a própria estrutura funcional e organizacional da Secretaria da Agricultura e de órgãos federais encarregados do setor agrícola também contribuíram para uma certa antecipação da característica.

Em relação à Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo e seu setor agrícola, a análise efetuada quanto a sua atuação, indicou a existência de determinados órgãos responsáveis por atividades específicas como: pesquisa, fomento/assistência técnica, cooperativismo/associativismo, produção de sementes e mudas, defesa sanitária animal e vegetal, colonização, regulamentação/fiscalização/padronização, mecanização, racionamento, ensino agrícola, armazenamento, comercialização, abastecimento, modificação de hábitos alimentares, florestamento e reflorestamento, publicidade agrícola, economia rural, produção de vacinas, seguro rural, aerofotogrametria, revisão agrária, geologia/geografia/cartografia, treinamento de técnicos, zonamento agrícola, suprimento de bens e serviços, análise e sugestões de políticas agrícolas federais, entre outras.

Constatou-se, também, que a maior parte dessas atividades uma vez institucionalizadas, ocuparam um espaço próprio e permaneceram, tornando-se parte permanente das políticas agrárias, embora a importância adquirida pelas mesmas ou enfatizadas pelos sucessivos governos em seus respectivos mandatos, face a definição de prioridades, tenha variado acentuadamente. Assim é que um Governo pode considerar, por exemplo, a preservação de recursos naturais ou a pesquisa agrícola como prioritárias, e o seguinte não mais. Um fato como este, entretanto, não significa que, neste último período de Governo, os órgãos encarregados da preservação de recursos naturais ou de pesquisa agrícola tenham sido desativados, abandonados ou prejudicados.

Desta forma é possível considerar que as políticas agrárias praticadas no período estudado constituíram no geral um complexo bastante estável, na medida em que os órgãos que as originaram também foram estáveis.

Os objetivos gerais estabelecidos, por sua vez, representaram as tentativas de legitimação das medidas propostas ou tomadas e situaram-se num nível de generalização de forma a defini-las como destinadas a beneficiar todas as classes sociais, o Estado e o País, tendo, portanto, características altamente desejáveis para toda a sociedade. A ênfase dada a esses objetivos referiu-se, em todas as ocasiões a ações gerais resultantes de propostas ou tomada de medidas específicas visando: promover, melhorar, racionalizar, preservar, fiscalizar, executar, incentivar, combater, organizar, reerguer, erradicar, auxiliar, desenvolver, garantir, fomentar, reformar, manter, introduzir, treinar, resolver, criar, suprimir, recuperar, melhorar, solucionar, intensificar, planejar, aumentar, conservar, aperfeiçoar, modificar, atualizar, expandir, modernizar, defender, elevar, prover, contribuir, fornecer, colaborar, compatibilizar, enfim, tudo o que servisse para demonstrar as preocupações com os problemas existentes ou prioridades estabelecidas a curto prazo.

O leque de medidas propostas ou tomadas teve por trás de si as motivações essenciais ou limites bastante definidos, ainda que tivessem sido explicitados ou tornado públicos na forma descrita no parágrafo anterior. Estes objetivos gerais explicitados, tiveram funções simultâneas de evidenciar problemáticas de baixo grau de contradição, ao mesmo tempo que deixaram de revelar (seleção mascaradora) aquelas que apresentariam alto grau de contradição ou que poderiam por em xeque a essência ou limite da política agrária estabelecida, representados pelas condições gerais de

manutenção e desenvolvimento do capitalismo.

As análises efetuadas permitiram-nos definir algumas indicações em relação ao papel da Secretaria da Agricultura:

1. em termos de política agrária existiram no período estudado elementos essenciais ou fundamentais que foram comuns a todas elas, quer tenha predominado orientação federal quer a estadual;

2. esses elementos essenciais constituíram também os limites dentro dos quais esteve circunscrita a política agrária estadual;

3. no discurso dos documentos oficiais, esses elementos essenciais foram explicitados através de objetivos gerais, cuja característica principal foi a de se mostrarem como altamente desejáveis e benéficos para todas as classes sociais, cujo objetivo foi o de legitimar as medidas tomadas. Apresentados dessa forma, os elementos essenciais das políticas agrárias e seus objetivos mais fundamentais ficaram mascarados ao mesmo tempo que ganharam, frequentemente, cores de salvação da agricultura e da economia do País.

4. o leque de medidas de política agrária de que se serviram diversos governos estaduais que se sucederam no período estudado, foram muitas vezes recorrentes. Respeitadas as pequenas adaptações, alterações e inovações eventualmente ocorridas nas mesmas, em função da mudança da economia e base tecnológica da agricultura, um mesmo tipo de medida, foi colocado em destaque, proposta ou tomada mais de uma vez pelos órgãos responsáveis na tentativa de "resolver" os problemas da agricultura paulista. Problemas com características semelhantes voltaram à cena e para os mesmos foram propostas soluções já utilizadas ou tentadas sem sucesso anteriormente, que,

entretanto, foram aceitas, não só por falta de outra solução mas, principalmente, porque seu fracasso já tinha sido desfeito pelo tempo e caído até no esquecimento. Alguns exemplos, entre outros, podem ser dados: a questão da terra, o abastecimento, preços baixos dos produtos agrícolas, cooperativismo, introdução da soja na alimentação humana, altas margens de comercialização, dívida agrária, a descapitalização da agricultura, fatos que revelam o caráter conservador da maioria das medidas de política agrária proposta.

De tudo o que já foi visto anteriormente e pelo exposto no Anexo A, pode-se ter uma idéia aproximada de como evoluiu o campo de atuação da Secretaria da Agricultura e das ações por ela desenvolvidas em relação a economia de São Paulo e do País, e vice versa. É verdade que estas relações e influências na maior parte dos casos afloram defasadas no tempo. Isto porque um fato econômico pode exigir uma resposta da Secretaria cuja gestação vai demandar por vezes um razoável período de tempo. Ao mesmo tempo, o contrário também é verdadeiro, ou seja iniciativas tomadas nas suas áreas de atuação têm um período de maturação bem maior do que grande parte dos eventos da economia, como por exemplo, a oscilação dos preços agrícolas. É difícil, portanto, no curto prazo relacionar eventos econômicos e suas conseqüências com as ações da Secretaria da Agricultura e vice versa, embora haja questões em que a relação é bastante evidente.

As mudanças na estrutura técnico-administrativa da Secretaria, em alguns casos foram de grande importância para a economia desde que a simples criação ou extinção de um órgão, departamento, divisão ou seção constitui um indicador, pelo menos, da orientação geral e/ou preocupações maiores num determinado período.

Por outro lado, deve-se ressaltar que o exame das atribuições e

ações da Secretaria ou de alguma de suas partes apenas indicam, com maior detalhe as preocupações vigentes e nos permite vislumbrar as conexões existentes entre sua atuação e os fatos econômicos, políticos e sociais, assim como do grau de desenvolvimento tecnológico, produções e produtividades alcançadas no decorrer do período 1930-80.

---

#### NOTAS

(1) RELATÓRIO DA SECRETARIA DA AGRICULTURA, INDÚSTRIA E COMÉRCIO, 1927, pg 346: Tão importante era considerada a questão do suprimento de braços para a lavoura, que o Relatório diz: "No ano agrícola de 1926/27, animados pelos preços que se firmavam e na expectativa da grande safra, os lavradores cuidaram, com grande antecedência, do povoamento das suas colônias. Esse propósito bem sucedido, em todo o Estado, foi facilitado em 1927, pela grande entrada de imigrantes, cujo total atingiu 92.413 pessoas".

(2) JOSÉ DE SOUZA MARTINS (1981 , pg 87): "Na medida em que a existência do

colono não era inteiramente determinada pelas condições de mercado, pelos preços dos meios de vida, a sua remuneração monetária podia manter-se baixa, quase sem oscilações, mesmo num período de crise que começava a afetar significativamente as condições de existência do operariado urbano. Entre o rendimento monetário e a cultura intercalar, preferia o colono, aliás, as vantagens desta última..."

RELATÓRIO DA SECRETARIA DA AGRICULTURA -1930 (1946, pg.189) diz: "A parceria agrícola e o reajustamento dos salários, como compensação pela cultura dos cereais em larga escala, foram os dois recursos imediatos que mantiveram a estabilidade das colônias na lavoura."

(3) Um exemplo apenas pode ilustrar a gravidade desta situação: a assistência técnica visando a melhoria da pecuária de leite paulista, estimula produtores de leite "C" a se transformarem em produtores de leite "B", face ao fato do mesmo não ser tabelado e ser de melhor qualidade; alguns produtores aceitam a idéia e obtem financiamento para o estabelecimento das instalações requeridas por lei. Eis que, no ano seguinte, o Governo Federal cria o leite "especial", que não exige os investimentos do leite "B" e que tem um preço melhor, buscando sua maior produção. O resultado para o produtor que aceitou a sugestão da assistência técnica e passou a produzir leite "B", é que de um momento para outro, face a nova Portaria, vê diminuir a diferença de sua receita em relação a situação anterior em que produzia leite "C". E, além disso, fica com o compromisso de saldar suas dívidas com o banco em relação aos investimentos que fez para produzir leite "B". Nesse caso a assistência técnica fica bastante desacreditada frente ao produtor.

(4) Estes fatores basicamente foram: o fechamento da fronteira agrícola do Estado; a efetivação de uma política de preços mínimos ou de sustentação; a



institucionalização e desenvolvimento do crédito rural; a adoção de medidas estimuladoras da utilização de motomecanização, adubos químicos e defensivos; e, também, o êxodo rural, entre outros e que acabaram por modificar o quadro anterior no qual se desenvolvia a agricultura paulista.

O complexo de interesses expresso pelo Governo Federal a partir de então, efetivamente se encarregou de proporcionar uma sustentação econômica à agricultura, a um nível que pelo menos viabilizasse a sua política de modernização da agricultura. Ao mesmo tempo em que os preços mínimos começaram a ser estabelecidos em níveis mais condizentes com a realidade, ampliou-se o crédito rural e o serviço de extensão rural.

Em face dessas medidas, a grande mudança que ocorreu no campo da política agrária brasileira e paulista constituiu-se na modificação verificada no processo de decisão do produtor agrícola, que passa a depender fortemente de novas variáveis, como os preços mínimos, condições de financiamento agrícola (subsídios e carências), assim como da utilização de insumos modernos que acabaram inclusive por se tornarem obrigatórios e vinculados à própria concessão de crédito de custeio. Se o Governo Federal já detinha o controle do estabelecimento dos preços do café e da cana-de-açúcar, com a efetivação da política de preços mínimos passou a influir não só nos preços de ampla gama de produtos mas também indiretamente sobre importantes variáveis, fundamentais nas decisões dos produtores quanto ao plantio.

## VI - CONSIDERAÇÕES FINAIS

1- A estrutura institucional do Estado representada pelo ramo da Secretaria da Agricultura de São Paulo, no período 1930-80, passou por diversas reestruturações ao mesmo tempo em que foi ampliada e complexificada, em um movimento que acompanhou o processo semelhante ao que ocorreu na área da economia da unidade da Federação e do País.

Ao mesmo tempo em que no Estado de São Paulo se desenvolveram a indústria e o comércio, ganhando maior peso econômico e político, uma Secretaria que iniciou suas atividades em 1891, como responsável e com atribuições nas áreas da agricultura, indústria, comércio e obras públicas, foi sendo desmembrada e limitada em suas atividades.

O processo de desmembramento de atribuições com finalidade de organizar novas Secretarias decorreu principalmente do desenvolvimento da formação capitalista brasileira que contribuiu para um processo de esvaziamento político da Secretaria da Agricultura.

Esse processo, portanto, ocorreu não como consequência de qualquer tipo de omissão frente às atribuições e funções às quais estava limitada. A Secretaria da Agricultura teve no período estudado uma atuação subordinada, ainda que com relativo grau de autonomia, reflexo das profundas mudanças políticas e econômicas. E sua ação no campo da técnica, englobando a pesquisa e o fomento ou assistência técnica, nunca parou de se desenvolver, seja face a mudança no Governo Federal, Estadual ou mesmo de Secretários da Agricultura. A Secretaria da Agricultura mostrou ter sido uma máquina que pode ser transformada, expandida, reduzida, controlada, mas nunca parada. Este órgão tem vida e rumo próprios, ainda que limitados e dado mais pelas alterações estruturais e funcionais e pela própria extinção ou transferência de atribuições, que ocorrem periodicamente, do que por ação de personalidades, partidos ou grupos políticos que ocuparam o poder no período 1930-80.

2 - Procurou-se demonstrar que as políticas agrárias no Estado de São Paulo, quer o maior poder de decisão estivesse com produtores rurais, industriais, banqueiros ou multinacionais, ou o maior grau de importância dos órgãos elaboradores e executores das mesmas fossem federais ou estaduais, tiveram os seguintes limites comuns:

- contribuir para a manutenção da estrutura fundiária em seus traços fundamentais e garantir ou aumentar o contingente de trabalhadores assalariados no meio rural;
- contribuir para a reprodução do capital e da hierarquia das classes sociais;
- aumentar o trabalho excedente na agricultura;
- reduzir o custo da reprodução da mão-de-obra urbana; e,
- interferir na transferência de excedentes entre a agricultura e os demais setores da economia.

Não importa assim qual tenha sido a fração hegemônica no período estudado, esses limites orientadores foram respeitados, variando, isto sim, os conjuntos de medidas de política agrária que prevaleceram nos diversos governos federais e estaduais que exerceram o poder. As diferenças mais marcantes, embora em geral menos fundamentais, ficaram por conta das respostas que cada governo deu às questões setoriais ou de conjuntura interna ou externa. E foram, justamente, estas questões que acabaram sendo colocadas em destaque nas diferentes problemáticas do setor agrícola em cada governo estadual ou federal.

O papel da Secretaria da Agricultura de São Paulo e do Ministério da Agricultura em relação às políticas agrárias foram e são semelhantes em termos gerais. O fato das medidas fundamentais da política agrária serem, predominantemente, de origem federal ou estadual está ligada à questão da hegemonia das frações da classe dominante. Por outro lado, tem sido característica das políticas agrárias tratar principalmente dos problemas das classes dominantes. Assim é que, pelo menos na história da Secretaria da Agricultura de São Paulo, jamais foram ouvidos quaisquer setores das classes dominadas em relação aos rumos da política agrária (1).

- 3 - Os trabalhadores rurais, nos 50 anos cobertos pela pesquisa, não tiveram a menor participação ou mínima influência sobre qualquer decisão da Secretaria da Agricultura. O trabalhador, desde os primórdios do órgão até os dias atuais, sempre foi considerado como objeto e não como sujeito no processo de produção agrícola. A bem da verdade, deve ser dito, que o único período de governo estadual em que o trabalhador rural foi visto em toda sua dimensão de ser humano, e não apenas como um incômodo mas indispensável fator de produção, foi no Governo Carvalho Pinto. Nesse

período, tentou-se a experiência da chamada "Revisão Agrária", que visava uma distribuição de terras públicas aos trabalhadores sem terra e efetivamente melhorar suas condições de vida. Essa experiência, entretanto, durou pouco, não só porque o Governador no período seguinte foi Adhemar de Barros, avesso a qualquer medida que tocasse no problema fundiário mas, também, pelo advento do movimento militar de 1964, que centralizou as questões fundiárias a nível federal.

No esquema de formulação de políticas agrárias paulistas partiu-se, tradicionalmente, do pressuposto básico de que aos trabalhadores cabe apenas trabalhar e à Secretaria da Agricultura zelar para que a sua oferta no mercado seja suficiente e a preço baixo. E, caso isso não seja possível, estudar e propor formas de substituí-los parcialmente por máquinas.

O fato de não se intervir na estrutura fundiária constituiu aspecto constante nas políticas agrárias formuladas e executadas no período 1930-80. Esta constatação nos permite dar mais um passo no esclarecimento do papel da Secretaria da Agricultura. Se, até 1965, as questões fundamentais das Unidades da Federação eram regidas por legislação estadual, respeitados os dispositivos da Constituição Federal, o Estado praticamente se omitiu, salvo pela criação de alguns núcleos de colonização e a tentativa de Revisão Agrária. Com a aprovação do Estatuto da Terra, essa atribuição é transferida para o Governo Federal e o Estado continuou se omitindo. Verifica-se, portanto, que o fato da atribuição legal do Estado de intervir ter existido ou não durante todo o período, quer a nível estadual, quer no federal em nada modificou a situação no sentido de que fosse corrigida ou melhorada a estrutura fundiária de São Paulo. Fica claro, portanto, que a Secretaria da Agricultura, neste aspecto, não teve e nem tem papel significativo.

Começa aí o estreitamento do papel da Secretaria da Agricultura e sua caracterização como órgão que na prática atende prioritariamente aos problemas das classes dominantes ainda que, aparentemente ou na intenção, tenha procurado beneficiar a todos indistintamente. E, por sua vez, é justamente esse estreitamento do seu papel que lhe permite aparecer como órgão eminentemente técnico imbuído de uma neutralidade acima das classes. Portanto, para a Secretaria da Agricultura, tratar de "política agrícola" significou tratar de questões relativas à agricultura nos seus aspectos técnicos e econômicos de forma isolada da questão fundiária e do trabalhador, como se isso fosse possível na realidade. Com base no isolamento da questão fundiária em termos práticos a Secretaria da Agricultura pode dividir atribuições com o Ministério da Agricultura e outros órgãos, em função do grau de autonomia e poder político e econômico de São Paulo e da fração agrária paulista. À medida que esta fração foi sendo deslocada da posição hegemônica e substituída por uma nova ligada ao setor industrial e financeiro nacional e internacional, a Secretaria da Agricultura foi sendo gradualmente transformada em um órgão formulador e executor de planos e diretrizes a nível estadual, assim como de assessoria aos ministérios encarregados de implementar as principais decisões econômicas na área da agricultura no País.

Verificou-se, também, através da reflexão feita em relação aos procedimentos, diretrizes e resultados obtidos, o quanto os esquemas de formulação de políticas agrárias foram semelhantes em todos os 50 anos analisados. Mudam-se ou adequam-se os instrumentos face ao desenvolvimento capitalista da agricultura, de seus avanços tecnológicos, permanecem os limites e os objetivos aparentes das políticas agrárias.

- 4 - As políticas agrárias que serviram de referência aos produtores agrí-

colas ou a que foram submetidos durante os 50 anos analisados sempre resultaram de um complexo de medidas produzidas pelo Governo Federal, Estadual e iniciativa privada variando a intensidade da participação de cada um. Desta forma, quando se fala de política agrária da Secretaria da Agricultura ou política agrária estadual, é preciso reter que esta nunca foi exclusivamente de "sua" responsabilidade. Desta forma os eventuais sucessos ou fracassos, em termos de resultados a curto prazo, nunca foram "seus", pois estiveram muito mais na dependência de medidas tomadas por órgãos federais, geralmente outros que não o Ministério da Agricultura. No período estudado, foi intensa a participação do Ministério da Fazenda na definição dos rumos da política agrária, assim como do Ministério da Indústria e Comércio, Banco do Brasil, Banco Central, DNC, IBC, IAA, CFP, entre outros. Por outro lado, é interessante notar que no que se refere ao aspecto técnico da política agrária, ou seja, pesquisa, fomento ou assistência técnica o Estado de São Paulo, através da Secretaria da Agricultura sempre foi auto-suficiente e inclusive exportador de tecnologia e de inovações nos mais variados ramos da agronomia.

- 5- As características apresentadas pela Secretaria da Agricultura constituíram simultaneamente causa e efeito das políticas agrárias por ela praticada no período e, em parte, são resultantes da ação mais ou menos organizada de grupos de pressão.

Grupos de influência de órgãos ou políticos representantes das classes proprietárias rurais, indústrias produtoras de insumos agrícolas e processadoras de produtos agrícolas, bancos oficiais e privados, autarquias, além de consumidores, imprensa e público em geral, relacionaram-se com a Secretaria da Agricultura e Abastecimento. Foi através desse relacionamento e das influências recebidas através de seus funcionários e dirigentes, que se compatibilizaram e foram viabilizados,

muitas vezes, interesses contraditórios. Essas influências e interesses, entretanto, foram se alterando pelas próprias modificações que ocorreram e vêm ocorrendo na economia paulista e brasileira.

Os grupos de pressão constituídos por grandes fazendeiros individualmente, associações rurais, comerciais e industriais, sindicatos, cooperativas, políticos, consumidores, indústrias, importadores, exportadores, setor financeiro, etc., têm tido, em cada período, papel mais ou menos importante na orientação e/ou determinação de medidas de política agrária. É evidente que dentro desse jogo de interesses, nos períodos em que se intensificou o caráter autoritário do Estado, foram os mesmos reduzidos, neutralizados ou simplesmente ignorados, gerando inclusive os denominados "tecnocratas", tão criticados atualmente pelos produtores agrícolas.

Já nos períodos em que o País gozou de um maior grau de liberdade democrática, foi possível através da manifestação de reivindicações até mesmo das classes dominadas, influir, ainda que de forma limitada, nos rumos adotados em relação à política agrária, chegando-se até mesmo ao questionamento da própria estrutura fundiária do País.

- 6- Os instrumentos de política agrária a nível de Secretaria da Agricultura foram sendo alterados, criados e extintos de forma a atender as necessidades das diferentes frações das classes dominantes que ocuparam no período estudado uma posição de hegemonia, ainda que, por vezes, em face da situação de crise ou em situação a elas adversas tenham até mesmo levado em consideração algumas reivindicações das classes dominadas da sociedade.

No período estudado verificou-se, em termos de política agrária no Estado



de São Paulo, uma crescente interferência do Governo Federal. Inicialmente, este processo ocorreu na política do café, depois na do açúcar, nas importações e exportações, no financiamento das lavouras, até chegarmos ao período recente, em que restam apenas alguns bolsões de autonomia estadual, assim mesmo, ameaçados pela dependência dos convênios com órgãos federais centralizadores de recursos, em face do empobrecimento e enfraquecimento político das unidades da Federação frente ao Governo Central.

As características das políticas agrárias praticadas no Estado de São Paulo foram extremamente moldáveis pelas necessidades das diferentes frações da classe dominante, que sucessivamente ocuparam a posição hegemônica na sociedade, quer na política quer na economia.

- 7 - A política agrária a que esteve submetida a agricultura paulista, a partir de 1930, foi o resultado da conjugação de vários feixes de decisões. Inicialmente, a importância econômica e política da cultura do café definia um grupo de medidas cujo fulcro era constituído pela defesa dos interesses dos cafeicultores paulistas. Tudo mais girava em torno das atividades ligadas ao café. A partir da criação do DNC, o feixe de medidas favoráveis à agricultura não deixou de existir mas sua origem foi deslocada para o Governo Federal. Por outro lado, um novo grupo de medidas originárias do IAA veio a se agregar ao gerado pelo IBC e ao da própria Secretaria da Agricultura. Com o correr dos anos, face ao desenvolvimento econômico do País, novos feixes de medidas oficiais vieram não apenas se somar aos já existentes mas diminuir sua importância relativa. Surgiram assim o feixe de medidas creditícias, ampliadas com a criação da CREA e, posteriormente, com a institucionalização do crédito rural, em 1965, e que passou a ocupar espaço importante no conjunto da política agrária. Iniciado, sem efetividade, em 1951, um novo feixe de

medidas surgiu na política agrária brasileira e paulista, constituído pelos preços mínimos. Este, entretanto, só veio a exercer sua influência e gradualmente a partir de 1962. Este conjunto de medidas relativo aos preços dos principais produtos, que não o café e a cana-de-açúcar, serviu para, praticamente, fechar o espectro das medidas de política agrária.

Diante da evolução representada pelo descrito, no parágrafo anterior em que sucessivos feixes de medidas foram se acumulando, justapondo e superpondo no campo da política agrária, os órgãos da Secretaria da Agricultura, que no início dos anos 30, juntamente com o Instituto Paulista do Café, ocupavam quase que sozinhos esse espaço, tiveram sua importância gradualmente reduzida em termos relativos. Por outro lado, a atuação básica da Secretaria da Agricultura concentrou-se fundamentalmente nos aspectos técnicos, seja em parte por sua impotência em resistir junto com os Governos Estaduais ao aumento de poder dos órgãos federais, seja em parte por decisão própria de se limitar a esse campo de atuação.

- 8 - A Secretaria da Agricultura no campo da pesquisa, fomento ou assistência técnica, não esperou a atuação do Governo Federal, mas pelo contrário, sempre andou na frente; já no campo das medidas fundamentais de curto prazo foi precocemente alijada das decisões e pelos menos durante os últimos, anos estudados andou a reboque dos acontecimentos.

As políticas agrárias às quais estavam sujeitos os produtores paulistas foram e são reconhecidas por estes como principal responsabilidade do Governo Federal. Embora a Secretaria da Agricultura seja sempre um órgão reivindicado pela classe dos proprietários rurais de São Paulo e por estes ocupado, direta ou indiretamente, reconheceram sobejamente as suas limitações.

Assim é que as queixas fundamentais de produtores individuais e de suas associações têm sido dirigidas, basicamente, ao Governo Federal. Citemos algumas delas: o confisco cambial; o tabelamento dos preços dos produtos agrícolas; os preços mínimos deprimidos; as condições de crédito rural; a legislação tributária, entre outras. Os produtores, portanto, em relação aos Governos Estaduais e, mais especificamente, à Secretaria da Agricultura de modo geral não se opõe à "sua política", pois reconheceram politicamente sua falta de poder de decisão sobre as medidas atrás citadas. Isto, entretanto, não significa que não possam ter apresentado restrições quanto ao funcionamento e eficiência da máquina estatal em si.

- 9 - A nível interno, a Secretaria da Agricultura vê agravadas suas limitações em decorrência da inversão que efetivamente vem ocorrendo na sua estruturação. Enquanto os órgãos encarregados da assistência técnica tem seus terminais localizados junto ao produtor agrícola, recebendo o impacto das exigências e críticas, os órgãos federais formuladores de políticas agrárias não tem, ou praticamente não mantem contactos pessoais com aquele que produz. O Estado de São Paulo não possui qualquer órgão do Ministério da Agricultura atuando na "linha de frente". A realidade mostra que aqueles que vivem os problemas relativos à produção agrícola quando muito podem sugerir, reivindicar e transmitir medidas, mas pouco ou nada decidir. E, pelo contrário, aqueles que estão mais distanciados da produção agrícola e que apenas uma ou duas vezes por ano mantêm contacto com produtores agrícolas ou apenas com suas lideranças, que, enfim, não vivem cotidianamente os problemas de produção, são justamente aqueles autorizados a tomar medidas normativas ou técnico-administrativas definidoras das políticas agrárias. Em São Paulo, as Casas de Agricultura (2), nos municípios vivem e convivem com os problemas dos produtores

todos os dias, enquanto os órgãos de nível mais elevado, quer estadual ou federal, somente tomam conhecimento do problema por ocasião de uma crise, quando os problemas já se agravaram demasiadamente e, também, definem, de cima para baixo, o que deve ser pesquisado, estudado ou implantado.

Em relação a estes aspectos podemos lembrar o problema da eliminação de matrizes bovinas, quando o preço da carne estava baixo ou tabelado. Não há uma consciência sobre o que representa para o setor agrícola e para a população a repetição desse fato.

Quando o Governo Federal resolve intervir financiando a retenção de matrizes, aquelas cabeças já eliminadas só poderão ser repostas daí a dois anos. As dificuldades dos produtores na utilização do PROAGRO acabam tornando quase inútuos os objetivos do Programa. A elevação desproporcional dos preços das rações em relação aos preços dos produtos avícolas somente merece medidas do Governo quando um grande número de granjas avícolas já foram a falência ou desativadas.

Quanto à pesquisa, embora haja certa preocupação dos pesquisadores em atender a "linha de frente", não há um canal de comunicação entre esta e as instituições de pesquisa. Os objetos de pesquisa acabam sendo definidos de um modo informal, representado mais pela sensibilidade, vontade ou interesse do pesquisador ou da instituição financiadora da pesquisa, geralmente federal, que estabelecem "a priori" programas específicos que atendam às suas prioridades

É importante considerar que no Estado de São Paulo a política agrária tem apresentado severas limitações quanto ao próprio desempenho do aparelho do Estado, encarregado dos aspectos de sua formulação e aplicação. Os salários dos profissionais de nível superior, auxiliares e

administrativos são baixos e decrescentes, há dificuldades para o transporte, cortes de verbas de custeio e excesso de burocracia para os órgãos de assistência técnica. Por outro lado, as legislações relativas à produção e propriedade rural, tais como a florestal, fundiária, creditícia, sanitária animal, trabalhista, tributária, imposto de renda e muitas outras são da alçada federal. Desta forma, o campo de manobra legal que resta aos órgãos estaduais de pesquisa e assistência técnica é bastante reduzido, desde que as sugestões ou propostas de alteração da legislação federal apresentadas por técnicos ou produtores dificilmente conseguem ser levadas à prática sob forma de modificação nas leis. Este imobilismo nas questões legais geram a adaptação, via aceitação e criação de "legalidades formais" e o não enfrentamento e solução dos problemas que possam ser considerados como "imutáveis".

10 - É interessante destacar, em relação à Secretaria da Agricultura, que sua direção quase sempre foi ocupada, nos sucessivos governos estaduais, por representantes dos proprietários rurais de São Paulo. Os homens que ocuparam o cargo de Secretário da Agricultura, por sua própria condição de produtor ou pelo comprometimento político e econômico com os produtores rurais, procuraram cumprir o melhor possível sua missão específica - defender os interesses da lavoura - e o seu próprio, conseqüentemente. Esta missão, que no início era desempenhada com relativa simplicidade e tranqüilidade, com o processo de industrialização e ascensão de uma fração de classe, a industrial ou industrializante, com outros interesses e poder político e econômico crescente, acabou se tornando complexa, árdua, ingrata, desgastante e inócua.

Se a aliança dos produtores com o setor industrial lhes garantiu a preservação e a manutenção da estrutura fundiária, em troca, foram os primeiros obrigados a abrir ou ver gradualmente abertos os centros de

decisão quanto ao atendimento dos interesses de outros setores na formulação da política agrária.

Esta situação, em relação à Secretaria da Agricultura, agravou-se a partir do fim dos anos 60, em virtude de medidas centralizadoras adotadas a nível federal, desde a eleição indireta dos governadores, a criação de inúmeros órgãos federais centralizadores de decisões, estabelecimento de planos nacionais de desenvolvimento delimitadores (ainda que indiretamente) das ações estaduais, até o esvaziamento político do Ministério da Agricultura.

Verificou-se, cada vez mais, o distanciamento entre a política agrária estabelecida pelo Governo Federal, que acaba sendo praticada em São Paulo, e as expectativas dos produtores rurais. Estes normalmente de posição conservadora e governista vêem-se obrigados a contestar as políticas adotadas, principalmente no que diz respeito ao confisco cambial, exportações, valores estabelecidos para os preços mínimos, crédito agrícola, taxa de juros, subsídios e tabelamentos, entre outros.

Essa perda de poder político, por parte dos produtores agrícolas e da efetiva compressão da sua margem de lucro, intensifica um fenômeno que entre os técnicos da Secretaria é denominado - "O CHORO do agricultor". Isto é, a reclamação constante de tudo e de todos; enfim, um desencanto crônico com a sua atividade, fato que a nosso ver decorre da sua posição de impotência frente a uma política agrária distante da sua realidade e dos seus interesses e, também, da sua posição de isolamento no contexto do jogo de interesses. Mesmo não vendo atendidos seus interesses econômicos, é forçada a se manter aliada a uma fração hegemônica, que pelo menos lhe garante a manutenção da estrutura fundiária politicamente estável, via saída da expansão das fronteiras agrícolas.

Esta situação de permanente conflito em que vivem os produtores com o "poder central" pode ser em parte explicada pelo fato dos mesmos fazerem parte do que se pode chamar de "Sociedade Local".

Entende-se por "Sociedade Local", o conjunto de classes não monopolistas, parcialmente determinadas por sua localização geográfica. Neste conjunto, ocorrem múltiplas contradições. Tais contradições se dão num contexto no qual se estabelece um compromisso entre as classes, pelo qual a classe dominante garante a existência política de uma fração aliada, sob a condição de que esta assegure a anuência dos elementos dominados. Entretanto, estas contradições entre a fração hegemônica local e os elementos dominados, em determinadas circunstâncias, podem ser menos visíveis dos que as que ocorrem em relação à classe dominante, dado que o desenvolvimento capitalista cada vez mais reduz o papel da intermediação local. Assim é que pode ser entendido ou explicado o fato de que o discurso de representantes das frações locais, no geral, referem-se muito menos ao receio de uma explosão social e muito mais expressam sua hostilidade ao "poder central". Por outro lado, não podem fugir do fato de que a sua existência política só pode ser garantida pela classe que detem o "poder central".

Esta situação ocorre em grande parte porque o processo de integração das explorações agrícolas faz com que o produtor passe a depender cada vez mais do capitalismo agroalimentar e financeiro, reduzindo grande parte dos produtores a um estado semelhante ao "trabalhador a domicílio", o que constitui uma forma de proletarização, ainda que inconsciente, que não estão dispostos a aceitar.

Assim, os principais intermediários da dominação/direção de classe no

meio rural passam a viver uma situação contraditória com a nova relação existente entre o setor monopolista e as classes dominadas, pelo menos onde a transição é muito pronunciada. O fato é que o setor monopolista introduziu, com o desenvolvimento do capitalismo no campo, uma reorganização completa das atividades econômicas a nível local.

Assim, o desencontro dos interesses econômicos dos produtores com a política agrária, decorre de uma crise que é fruto do desenvolvimento de contradições econômicas que implicam no aparecimento de novas formas de relação com o Estado e/ou na transformação de sua relação com o Estado.

As associações patronais que surgiram na forma de sindicatos patronais, cooperativas ou as do tipo União Democrática Ruralista e Frente Ampla constituem-se em novas formas de relação dos produtores com o Estado.

- 11 - Da análise de aspectos importantes relativos à atuação da Secretaria da Agricultura foi possível verificar que historicamente as limitações se tornaram crescentes em virtude da também crescente centralização de recursos e decisões de nível federal.

Os limites que consideramos como os fundamentos das políticas agrárias, no período 1930-80, praticamente as determinaram "a priori", devido ao fato de que ao terem sido formuladas já estavam previamente referenciados aos mesmos. Em vista disso, tem-se constituído necessariamente em políticas agrárias bastante semelhantes, diferindo apenas em alguns detalhes. Ao ir gradualmente perdendo o controle das principais medidas de política agrária, a Secretaria da Agricultura viu-se obrigada, a cada vez mais, se limitar a tentar levar ao produtor, apenas uma contribuição centrada na área tecnológica, seja através da pesquisa, seja através da assistência técnica.



Numa economia de mercado os fatores fundamentais para a tomada de decisão por parte do produtor são os preços pagos e recebidos e o custo do dinheiro necessário para produzir. Quando, entretanto, os instrumentos de política agrária, que se referem aos mesmos, fogem do controle da Secretaria da Agricultura e as recomendações técnicas vão sendo divulgadas e implantadas sem uma razoável coordenação com os mesmos, criam-se sérios descompassos entre a técnica e a economia.

O quadro inicial de atuação da Secretaria, que era marcado pelas condições naturais de incerteza do mercado, foi gradualmente sendo substituído por condições de incerteza resultantes da intervenção do Governo Federal que se somaram a anterior.

E isto dado, torna-se praticamente impossível saber ou prever o que realmente poderá acontecer na política agrária de uma safra para outra, face às constantes alterações, sem aviso prévio, das medidas tomadas pelo Governo Federal de um ano para outro.

Esta situação de subordinação e de isolamento, no campo das decisões sobre política agrária, levaram a uma situação em que a orientação técnica ao nível estadual é sucessivamente atropelada por medidas na área econômica, de tal modo que a prática do estímulo ao avanço tecnológico tenha se tornado um fim em si.

Desta forma, enquanto o Governo Federal decide sobre preços mínimos, normas de crédito, volume de crédito para custeio e investimento agrícola, com o objetivo de influir decisiva e vigorosamente nas decisões dos produtores, a nível estadual torna-se, praticamente, impossível sequer acompanhar adequadamente as modificações, tal a frequência e

imprevisto das mesmas. Como na prática, entretanto, essas medidas tem que ser absorvidas pelos produtores e pela Secretaria da Agricultura, também, faz-se de conta que está ocorrendo uma perfeita coordenação entre as partes.

---

#### N O T A S

(1) Por exemplo, o Alto Conselho Agrícola, instituído pelo Governo Abreu Sodré, em 1967, como órgão de participação do setor agrícola nos rumos da política agrária, embora incluía quase todos os setores da sociedade, não inclui representantes dos trabalhadores rurais.

(2) No Estado de São Paulo a assistência técnica ao produtor por parte da Secretaria da Agricultura é feita através das Casas da Agricultura, chefiadas por veterinário ou engenheiro-agrônomo. Até 1967, chamavam-se Casas da Lavoura e era apenas um local que servia de base para a atuação dos diversos órgãos da SA. A partir de então passou a ser uma unidade administrativa da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral.

## VII - CONCLUSÕES

As características do Estado em relação a sua intervenção na economia expressam as contradições entre os blocos históricos que vão se alterando no tempo, em decorrência das modificações nos interesses de classes e frações de classe, tendo por base uma situação econômica em constante transformação.

No caso da intervenção do Estado relativamente ao setor agrário paulista verificou-se que esta se deu como decorrência dos propósitos relativos ao desenvolvimento capitalista do País e de sua agricultura. Este fato pode ser claramente observado no período estudado pela perda relativa do poder político das Unidades da Federação, que foi expresso através de diferentes momentos políticos de dominação e/ou direção. Assim é que a centralização do poder de decisão ocorreu mediante modificações de ordem

constitucionais, legislativas e jurídicas que a nível do aparelho do Estado expressaram-se concretamente através da criação de numerosos órgãos a nível federal, encarregados de desenvolver funções técnico-econômicas, administrativas e normativas relativas às atividades econômicas.

A criação destes órgãos foi implementada não só para passarem a desenvolver atividades de anterior responsabilidade das Unidades da Federação mas também de novas atividades decorrentes do próprio desenvolvimento capitalista da agricultura.

A nível do aparelho privado, e em decorrência também do desenvolvimento do capitalismo na agricultura, gradualmente, foi montada e fortalecida uma estrutura cujos objetivos foram os de interferir, principalmente, no nível técnico e ideológico em relação ao setor agrícola.

Esta centralização dos núcleos de decisão, necessária e decorrente do desenvolvimento do capitalismo na agricultura, teve como causa e consequência o deslocamento do poder político, que no início do período estudado, estava concentrado nos proprietários de terras e comerciantes para os setores industriais e financeiros da sociedade. Este fato pode ser claramente verificado através das características da produção agrícola, das medidas técnico-administrativas propostas ou tomadas e objetivos gerais estabelecidos.

Portanto, acompanhando o movimento de centralização dos núcleos de poder e de decisão a nível federal, percebe-se clara e simultaneamente um outro que se dá em relação ao deslocamento da hegemonia entre as frações de classe, através do qual gradualmente afirma-se a do setor industrial em relação ao dos proprietários rurais.

Neste complexo processo do desenvolvimento da formação capitalista brasileira e de deslocamento dos núcleos de poder, as decisões quanto às políticas agrárias e ao papel da Secretaria da Agricultura em quanto as mesmas, foram fortemente afetadas.

De uma situação em que a Secretaria tinha sob seu controle os principais elementos que compunham o processo produtivo agrícola, ou seja, mão-de-obra, sementes e mudas, pesquisa agropecuária e assistência técnica, e na qual os parâmetros de decisão do produtor passavam pelos serviços a ele prestados pelo órgão, passa gradualmente para outra na qual intensificou-se no processo produtivo agrícola a participação e importância de fatores alheios ao seu controle, como os preços mínimos, o crédito rural, o confisco cambial, o tabelamento de preços, leis trabalhistas para o campo, a ação do complexo agroindustrial produtor de insumos modernos e processador de matéria-prima agrícola, entre outros.

Pode-se dizer que a Secretaria da Agricultura teve seu papel limitado politicamente muito menos pela retirada de atribuições suas em benefício do Poder Central do que pelo fato deste ter assumido, em função do próprio processo de seu fortalecimento, as novas atribuições do Estado, necessárias ao desenvolvimento capitalista da agricultura, assim como, daqueles decorrentes do mesmo. Assim é que, dos "fatores alheios ao seu controle" atrás relacionados e que atualmente são denominados instrumentos de política agrária quando transferidos para a Secretaria da Agricultura o foram em reduzida escala. E nestes casos, normalmente, em função de delegação de poder por parte do novo centro de decisão.

Neste complexo de movimentos de poder político e econômico no qual a Secretaria da Agricultura está envolvida, é preciso ressaltar que durante o período estudado, sua direção esteve de modo geral entregue a lídimos

representantes da classe proprietária rural.

Nos 50 anos de atuação que foram objeto de análise, teve a mesma 50 titulares, o que dá uma média de um Secretário por ano. Os documentos oficiais não tratam dos motivos pelos quais se troca tantas vezes os Secretários, mas pode-se inferir algumas conclusões em relação a causas e consequências, pelo menos quanto ao período mais recente.

Em primeiro lugar, acreditamos que decorreram das agitações ou movimentos de acomodação política tanto a nível estadual como federal; em segundo lugar, as legítimas aspirações de ascensão política dos ocupantes do cargo de Secretário da Agricultura que os obrigaram a abandoná-lo para candidatarem-se a outro de nível mais elevado; em terceiro lugar, a incompatibilidade dos Secretários com os centros de decisão em relação às políticas agrárias propostas ou efetivadas; em quarto lugar, a ascensão do titular ao cargo de Ministro da Agricultura ou a outros cargos de nível mais elevado; e, em quinto lugar, as possíveis idiosincrasias pessoais do Governador do Estado e/ou a eventual inadaptação ou desencanto do titular em relação a complexidade da sua missão e limitações da própria Secretaria.

Como consequência desta rotatividade pode-se relacionar: uma redução da eficiência da estrutura técnico-administrativa; alterações frequentes nos objetivos de curto prazo; acomodação em relação às diretrizes dos centros de decisão sobre política agrária; frustração do pessoal técnico na medida em que não veem concretizados a maior parte daquilo que é proposto como prioritário; perda da importância relativa da Secretaria da Agricultura frente as de outros setores a nível estadual e federal.

Apesar desta aparente instabilidade pode-se considerar que o papel da Secretaria da Agricultura, no período estudado, foi estável e isto porque sua estrutura e funcionamento apresentam um certo grau de autonomia em relação as "orientações" dos titulares, não só porque seus órgãos especializados em determinados setores da atividade agrícola tem objetivos claramente definidos mas, também, porque o leque de medidas que podem ser propostas e/ou tomadas é bastante conhecido e limitado.

Pode-se concluir, finalmente, que a Secretaria da Agricultura teve seu trabalho situado nas fímbrias do Poder como ramo do aparelho do Estado que é, embebida na técnica e na sua ideologia, acreditando ter desempenhado um papel exclusivamente técnico, sem perceber que a técnica não é apolítica.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ALBUQUERQUE, Rui H. et alii. O setor público de pesquisa agrícola no Estado de São Paulo. Campinas, Instituto de Economia/UNICAMP, 1985. 109p. (PROAGRO - Relatório de Pesquisa, 3)

ALMEIDA, JR., Antonio M. de. Do declínio do Estado Novo ao suicídio de Getúlio Vargas. In: FAUSTO, Boris, coord. O Brasil republicano: sociedade política (1930-1964). São Paulo, DIFEL, 1982. v.3, t.3, p.220-255 (História Geral da Civilização Brasileira).

ALTHUSSER, Louis. Elements d'autocritique. Paris, 1974; citado por HIRSCH, Joachim. Observações teóricas sobre o Estado burguês e sua crise. In: POULANTZAS, Nicos, coord. Estado em crise. Tradução de Maria Laura V. de Castro. Rio de Janeiro, Graal, 1977. p.110. (Biblioteca de Estudos Humanos - Série Política e Sociedade)

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Despesas do Estado, repartição e valor. Revista de Economia Política, São Paulo, 2 (3): 5-29, jul./set. 1982

----- . Estado e subdesenvolvimento industrializado: esboço de uma economia política periférica. São Paulo, Brasiliense, 1977. 420p.

BENEVIDES, Maria V. de M. O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976; citado por CAMARGO, Aspásia de A. A questão agrária: crise de poder e reformas de



- base (1930-1964). In: FAUSTO, Boris, coord. O Brasil republicano: sociedade e política (1930-1964). São Paulo, DIFEL, 1981. t.3, v.3, p.155. (História Geral da Civilização Brasileira)
- BRUNHOFF, Suzane. Estado e capital: uma análise da política econômica. Tradução de Denise Cabral e Carlos de Oliveira. Rio de Janeiro, Forense - Universitária, 1985. 158p.
- BRUNO, Regina. Liberalismo e reforma agrária: o governo Castelo Branco. s.n.t. 43 p. (mimeo)
- BUCCI-GLUCKSMANN, Christine. La problemática gramsciana de la ampliación del estado. In: Gramsci y el estado: acia una teoria materialista de la filosofia. Tradución de Juan Carlos Garavaglia. s.l.p., Siglo Veinteuno Editores, s.d. p.93-147
- CAMARGO, Aspásia de A. A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-1964). In: FAUSTO, Boris, coord. O Brasil republicano: sociedade e política (1930-1964). São Paulo, DIFEL, 1981. t.3, v.3, p.121-224. (História Geral da Civilização)
- CANO, Wilson. Raízes da concentração industrial em São Paulo. Rio de Janeiro, DIFEL, 1977.
- CARDOSO, Miriam L. La construcción de conocimientos, cuestiones de teoria y metodo. Mexico, Ediciones Era, 1977.
- . Ideologia do desenvolvimento - Brasil: JK - JG. 2.ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978. 459p. (Coleção Estudos Brasileiros, 14).

----- O mito do método. Boletim Carioca de Geografia. Rio de Janeiro, 25: 61-100, 1976

CARDOSO DE MELLO, João M. & BELLUZZO, Luiz G. de M. Reflexões sobre a crise atual. Campinas, Departamento de Economia e Planejamento Econômico/UNICAMP, 1977.

CARVALHO, Horácio M. Planejamento e estado nas sociedades capitalistas. Rio de Janeiro, s.c.p., 1978. 40p. (mimeo).

CASTRO, Antonio B. de 7 ensaios sobre a economia brasileira. 2.ed. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1975. v.2.

CENTRO REGIONAL DE AYUDA TECNICA. Fomento de mercadotecnia y cooperativas agrícolas en Latinoamérica y el Caribe. Mexico, 1961. 317.; citado por BRANDT, Sérgio A. Mercado agrícola brasileiro. São Paulo, Livraria Nobel, 1979. p.15.

DELGADO, Nelson G. A agricultura nos planos de desenvolvimento do Governo Federal: do Plano Trienal ao III PND. Porto Alegre, s.c.p., 1985. 102p. (mimeo).

DINIZ, Eli. Empresário, estado e capitalismo no Brasil: 1930/ 1945. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978. 311p. (Coleção Estudos Brasileiros, 27).

DINIZ, Eli. O Estado novo: estrutura de poder, relações de classes. In: FAUSTO, Boris, coord. O Brasil republicano: sociedade política (1930-1964). São Paulo, DIFEL, 1981. t.3, v.3., p.77-120.

(História Geral da Civilização Brasileira).

DOBB, Maurice. A evolução do capitalismo. Rio de Janeiro, Zahar, 1977.

DRAIBRE, Sonia M. Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil, 1930-1960. São Paulo, FFLCH/USP, 1980. 526p. (Tese Doutorado).

ENGELS, Friedrich. A origem da família, da propriedade e do Estado. Rio de Janeiro, 1964, citado por BRESSER PEREIRA, Luiz C. Estado e subdesenvolvimento industrializado: esboço de uma economia política brasileira. São Paulo, Brasiliense, 1977. p. 75-76.

FERTILIZANTES, produção agropecuária, comercialização, cooperativismo e armazenamento. In: REUNIÃO DO ALTO CONSELHO AGRÍCOLA, 10., São Paulo, 1979. São Paulo, Secretaria da Agricultura, 1979.

FREYSSINET, Jacques; MARTIN, Jean Marie; NIZARD, Lucien. Avant propos. In: Acts du Colloque tenu à Grenoble, Oct.1973 - Planification et Société. Grenoble, Presses Universitaires, 1974 p.7-43. (Collection Etat et Société).

GRAZIANO DA SILVA, José. Progresso técnico e relações de trabalho na agricultura. São Paulo, Hucitec, 1981. 210p. (Economia & Planejamento - Série Teses e Pesquisas).

GUARNIERI, Laura C. Alguns aspectos sócio-econômicos do planejamento na cafeicultura. Campinas, IFCH/UNICAMP, 1979. 213p. (Tese - Mestrado)

HELLER, Hermann. Teoria do estado. Tradução de Lyango G. da Motta.

São Paulo, Mestre Jou, 1968. 374p.

HIRSCH, Joachim. Observações teóricas sobre o estado burguês e sua crise.  
In: POULANTZAS, Nicos, coord. Estado em crise. Tradução de Maria  
Laura V. de Castro. Rio de Janeiro, Graal, 1977. p.85-111.  
(Biblioteca de Estudos Humanos - Série Política e Sociedade)

HOMEM DE MELLO, Fernando B. & ACCARINI, José H. A política econômica e o  
setor agrícola no Brasil do pós guerra. São Paulo, IPE/USP, 1979.  
199p. (Relatório de Pesquisa, 03).

IANNI, Octávio. Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-70).  
Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1971.

INSTITUTO BRASILEIRO DE AÇÃO DEMOCRÁTICA - IBAD - Recomendações sobre re-  
forma agrária. Rio de Janeiro, 1961; citado por CAMARGO, Aspásia de A.  
A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-1964). In:  
FAUSTO, Boris, coord. O Brasil republicano: sociedade e política (1930-  
1964). São Paulo, DIFEL, 1981. t.3, v.3, p.173. (História Geral da  
Civilização)

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA. Estatuto da  
terra: lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964. Brasília, 1983. p.7.  
(Coletânea - MEAF/1983).

KUBITSCHKE DE OLIVEIRA, Juscelino. Mensagem ao Congresso Nacional. Rio  
de Janeiro, Imprensa Nacional, 1956; citado por CARDOSO, Miriam L.  
Ideologia do desenvolvimento - Brasil: JK - JG. 2 ed. Rio de Janeiro,  
Paz e Terra, 1978. p.93.

LESSA, Carlos. Quince aos de politica economica en el Brasil. Boletim Econômico de América Latina, Santiago, 2 (2):153, nov. 1964.

LEVY, Herbert V. A lavoura e as autoridades financeiras do país São Paulo, Secretaria da Agricultura, Departamento de Produção Vegetal, 1968. 26p. Trabalho apresentado na Reunião do Alto Conselho Agrícola, fev. 1968.

LUCAS, José. S.O.S., homem do campo! São Paulo, Kairós Livraria e Editora Ltda, 1984. 247p.

MARTINS, José de S. O cativo da terra. 2.ed. São Paulo, Livraria Editora Ciências Humanas, 1981. 157p.

→ MENEGÁRIO, Regina S. A evolução e o papel do sistema público de pesquisa e assistência técnica à agricultura paulista: 1887-1975. São Paulo, PUC, 1985. 23p. (Tese - Mestrado). 8

MUELLER, Charles C.. A racionalidade, o poder e a formulação de políticas agrícolas no Brasil. In: DIAS, Guilherme L. da S. & LOPES, Mauro de R., eds. Seminário de política agrícola: coletânea de artigos técnicos. Brasília, Ministério da Agricultura, CFP, 1982. p.43-56

MULLER, Geraldo. Agricultura e industrialização do campo no Brasil. Revista de Economia Política, São Paulo, 2 (2):47-77, abr./jun.1982.

----- Revolução agrária no Brasil e as conexões entre agricultura e indústria: um esboço. s.n.t. (mimeo).

OLIVEIRA, Francisco de. Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste.

- Planejamento e conflitos de classes. 2.ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977. 137p. (Estudos sobre o Nordeste 1)
- A economia brasileira: crítica à razão dualista. 4 ed. Petrópolis, Vozes, 1981. 87p.
- A economia da dependência imperfeita. 2 ed. Rio de Janeiro, Graal, 1977. 159p. (Biblioteca de Economia,1)
- PELÁEZ, Carlos M. O acordo interamericano de café e o café brasileiro durante a II Guerra Mundial. In: INSTITUTO BRASILEIRO DO CAFÉ. Ensaios sobre café e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro, 1973. p.265-297.
- POLÍTICA nacional da pecuária de corte. In: REUNIÃO DO ALTO CONSELHO AGRÍCOLA, 3., São Paulo, 1976. São Paulo, Secretaria da Agricultura, 1976. 81p.
- POULANTZAS, Nicos. Las classes sociales dans les capitalisme aujourd'hui. Paris, 1974; citado por HIRSCH, Joachim. Observações teóricas sobre o estado burguês e sua crise. In: POULANTZAS, Nicos, coord. Estado em crise. Tradução de Maria Laura V. de Castro. Rio de Janeiro, Graal, 1977. p.111. (Biblioteca de Estudos Humanos - Série Política e Sociedade)
- QUADROS, Jânio. Mensagem ao Congresso Nacional. Brasília, Imprensa Nacional, 1961; citado por CARDOSO, Miriam L. Ideologia do desenvolvimento - Brasil: JK - JQ. 2.ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978. p.350.

RELATÓRIOS DE ATIVIDADES. São Paulo, Secretaria da Agricultura, 1917, 1928-1930, 1941-1943, 1946.

SANTOS, Zuleima A.P. de S. Adoção tecnológica na agricultura paulista. São Paulo, IPE/USP, 1984. 119p. (Série Ensaios Econômicos, 35)

SÃO PAULO, Governo. A administração do General Waldomiro Castilho de Lima no Governo de São Paulo como Interventor Federal do Estado. São Paulo, Imprensa Oficial, 1933.

----- Dois anos de governo do Interventor Fernando Costa, 1941-1943. São Paulo, Departamento Estadual de Imprensa e Propaganda, 1943.

----- Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa. São Paulo, 1948, 1955, 1957, 1960-63.

----- Plano de desenvolvimento integrado, 1964-66. São Paulo, Imprensa Oficial, 1964.

----- II Plano de ação do governo, 1963-66. São Paulo, Imprensa Oficial, 1962

SÃO PAULO. Grupo Executivo da Reforma Administrativa. Reforma administrativa do Serviço Público Estadual: coletânea nº 15 (Secretaria da Agricultura). São Paulo, 1971. 152p.

SÃO PAULO. Secretaria da Agricultura. Diretrizes de atuação da Secretaria da Agricultura - desenvolvimento agrícola: um grande desafio. São Paulo, 1972.

----- . Diretrizes e programação, 1975-79. São Paulo, 1977.

SÃO PAULO. Secretaria da Agricultura. Diretoria de Publicidade Agrícola. Plano quadrienal do Governo Lucas Nogueira Garcez na Secretaria da Agricultura. São Paulo, 1962.

SÃO PAULO. Secretaria da Agricultura. Instituto de Economia Agrícola. Desenvolvimento da agricultura paulista. São Paulo, 1972. 319p.

SÃO PAULO. Secretaria da Agricultura e Abastecimento. Diretrizes básicas. São Paulo, 1980.

SÃO PAULO. Secretaria de Economia e Planejamento. Coordenadoria de Planejamento e Avaliação. Manifestações da relação Estado-Urbano no Estado de São Paulo: levantamento sistemático de aspectos da intervenção do governo estadual, 1947 a 1977. São Paulo, 1979. 340p. (Estudos e Pesquisas, 28)

SÃO PAULO. Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura. Fundo de Expansão agropecuária. São Paulo, 1962. 129p.

SCHMIDT, Carlos B. & REIS, José. Rasgando horizontes. São Paulo, Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio, 1942. 420p.

SCHWARTZMAN, Simon. São Paulo e estado nacional. São Paulo, DIFEL, 1975. 190p.

SILVA, Gabriel L.S.P. da. Pesquisa agrícola em São Paulo. São Paulo, Secretaria de Agricultura e Abastecimento, IEA, 1982. 11p. (mimeo) Trabalho apresentado na 34ª Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o



Progresso da Ciência, Campinas, 1982.

----- . Produtividade agrícola, pesquisa e extensão rural. São Paulo IPE/USP, 1984. 143p. (Série de Ensaios Econômicos, 40).

-----; FONSECA, Maria A.S. da; MARTIN, Nelson B. Pesquisa e produção agrícola no Brasil. São Paulo, Secretaria da Agricultura, IEA, 1979. 78p. (Relatório de Pesquisa, 17/79)

SILVA, Sérgio. Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil. São Paulo, Alfa-Ômega, 1976.

SOARES, Gláucio A.D. Sociedade e política no Brasil. São Paulo, DIFEL 1973; citado por ALMEIDA Jr., Antonio M. de. Do declínio do Estado Novo ao suicídio de Getúlio Vargas. In: FAUSTO, Boris, coord. O Brasil republicano: sociedade política (1930-1964). São Paulo, DIFEL, 1981. v.3, t.3, p.239. (História Geral da Civilização Brasileira).

SORJ, Bernardo. Estado e classes sociais na agricultura brasileira. Rio de Janeiro, Zahar, 1980. 152p.

SOUZA, Maria do C.C.C. de. Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964). São Paulo, Alfa-Ômega de Ciências Sociais, 1976.

TAVARES, Maria da C. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre a economia brasileira. 7.ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1978. 263p.

## ANEXO A

### Análise Geral das Características, Objetivos e Relações da Secretaria da Agricultura e Abastecimento

O período analisado, 1930-80, apesar de extenso foi definido principalmente porque se verificou que qualquer outro de menor extensão prejudicaria os objetivos e hipóteses do trabalho, que estão ligados ao deslocamento dos centros de poder de decisão para o nível federal e, neste, o deslocamento da hegemonia das classes proprietárias rurais para as indústrias e instituições financeiras.

Optou-se, também, por analisar a SA por períodos correspondentes ao dos Governos Estaduais pois as modificações e ações da mesma estão estreitamente ligadas à orientação geral dos mesmos a cada mandato ou designação.

Iniciando uma análise geral das características, objetivos e

relações da SA, é importante considerar o quadro político em que se deu sua atuação. Ele permite-nos ter uma idéia das numerosas alterações dos dirigentes a nível de País, Estado de São Paulo e da própria SA.

No primeiro período em que Getúlio Vargas ocupou a Chefia da Nação (1930-45), o Estado de São Paulo teve nove interventores e dezoito Secretários de Agricultura. E, dentro deste período, entre 1930 e 1933, foram seis os interventores e oito os Secretários de Agricultura.

Nos dezoito anos que se seguiram à queda do Estado Novo, o País viveu um período democrático. Iniciou-se uma mudança qualitativa no processo de industrialização e de suas relações com o capitalismo internacional e os movimentos populares de caráter reivindicatórios puderam se desenvolver. Neste período, que termina com o movimento militar de 1964, o País teve sete chefes da Nação, o Estado de São Paulo teve sete Governadores e dezoito Secretários de Agricultura.

No período pós-64 até 1980 (16 anos) o Brasil teve cinco Chefes da Nação, o Estado de São Paulo, seis Governadores e quatorze Secretários de Agricultura.

As contínuas e constantes mudanças de Secretários de Agricultura (nos 50 anos considerados, 50 foram os ocupantes da Pasta da Agricultura), constituem sem dúvida indicação clara da reduzida influência que os Secretários da Agricultura tiveram ou puderam ter sobre a operação da máquina administrativa da SA em si. Embora cada Secretário possa ter criado, transformado ou extinguido órgãos relativos ao desempenho de determinadas funções no setor agrícola paulista, a máquina técnica-administradora da SA desenvolveu uma vida própria, bastante rica aliás, que lhe permitiu sobreviver às constantes mudanças. E fez isto, mediante

trabalho contínuo e persistente, visando alcançar objetivos e cumprir funções específicas de cada uma das partes. Este argumento se reforça quando verificamos que as medidas relatadas nos documentos examinados indicam uma continuidade de propósitos básicos.

Entretanto, verificamos também que estes propósitos básicos, embora refletissem um grau de razoável autonomia estiveram sempre limitados pelos parâmetros ideológicos das classes dominantes. E isso tanto foi verdadeiro, que em termos partidários, entre 1930 e 1980 houve inicialmente os interventores federais até 1945, no Estado de São Paulo e a partir daí ocorreu uma alternância de poder entre dois grupos mais ou menos conservadores: o Partido Social Progressista de Adhemar de Barros e Lucas Nogueira Garcez e o Partido Trabalhista Nacional e o Partido Democrata Cristão, que governaram com Jânio Quadros e Carvalho Pinto. A partir de 1964 começa o período de governantes eleitos indiretamente e que representaram o grupo político ainda mais conservador do Estado de São Paulo, representados pela União Democrática Nacional no Governo Abreu Sodré, Aliança Renovadora Nacional de Laudo Natel e Paulo Egydio Martins e o Partido Democrático Social de Paulo Salim Maluf.

O exame dos documentos relativos a atuação da Secretaria de Agricultura permitiu também que se identificassem algumas áreas por ela abrangidas durante o período 1930-80. Em uma síntese preliminar, para dar uma visão geral, podemos destacar as áreas de: pesquisa; preservação de recursos naturais; mão-de-obra; fomento e assistência técnica; introdução de novas atividades agrícolas; combate à pragas e doenças; infraestrutura; cooperativismo e associativismo; fiscalização e padronização; armazenamento e abastecimento; informação econômica; questão fundiária; relações com o Governo Federal e participação. Cada área acima foi estabelecida com base nas informações contidas em relatórios anuais, diretrizes, planos,

programas e documentos em geral, e agrupadas de acordo com semelhanças de objetivos, características e relações.

Algumas atividades estiveram presentes na atuação da SA, durante praticamente todo o período analisado. Neste sentido, destacam-se claramente as áreas de pesquisa, mão-de-obra, fomento/assistência técnica, fiscalização e preservação de recursos naturais, ainda que a operacionalização e/ou o conteúdo tenham sido modificados no decorrer do tempo, em função de alterações políticas e econômicas nacionais e internacionais. A área de armazenamento/abastecimento só começa a ser considerada, com destaque, a partir do início da Segunda Guerra Mundial prolongando-se até hoje.

A área de combate a pragas e doenças destacou-se sempre que surgiram ou se agravaram os problemas de defesa sanitária animal e vegetal no Estado de São Paulo. Notou-se que houve um esforço na SA no sentido de se viabilizarem novas atividades agrícolas, de forma a promover a diversificação da produção.

Embora, o cooperativismo e associativismo tenham sido enfatizados no início do período em estudo, realmente se firmaram como área importante de atuação a partir da segunda metade da década de 50 até o presente.

A área de infraestrutura/planejamento destaca-se no período pós-64, enquanto a abordagem da informação econômica/economia agrícola começa por volta de 1958.

A importantíssima questão fundiária só aparece fugazmente no período 1959-62, sendo então tragada pelo estabelecimento de seu controle quase absoluto por parte do Governo Federal.

A participação da sociedade na atuação da SA desponta apenas no período 1967-70, assim mesmo limitada às classes proprietárias rurais e setores a ela ligados, excluindo totalmente o trabalhador rural.

No campo das relações com o Governo Federal, até o período 1963-66, a SA a ele se dirigia em tom de reivindicação, mudando então para uma postura de colaboração e subordinação às diretrizes centrais.

Finalmente, as mudanças ou reformas da estrutura administrativa da SA praticamente permearam todo o período estudado, tendo exercido uma importante influência na atuação da mesma.

Considerando os objetivos a que nos propusemos, adotamos um enfoque de análise que partisse das pequenas mudanças ocorridas na atuação da SA, procurando, quando possível, relacioná-la com as condições políticas e econômicas paulista e brasileiras. Assim, tornou-se indispensável o exame das principais medidas propostas e/ou adotadas pela SA, em cada período do Governo do Estado.

Como já dito anteriormente um grupo de políticos dominou de 1930 a 1945 e, apesar da alternância de grupos partidários que se seguiu no Governo do Estado, no período 1946-63, o caráter conservador da SA está posto à mostra nos documentos relativos à sua atuação. Suas características, objetivos foram gradualmente, modificados, como resposta às alterações ocorridas na economia internacional e nacional, na política econômica nacional, na tecnologia agrícola e, também, em virtude de fatores climáticos e ocorrência de surtos de pragas e doenças. Entretanto, a análise da situação da SA, feita nas páginas seguintes, por ser marcadamente técnica, poderá dar uma falsa impressão de que o órgão esteve

bastante desligado do contexto econômico, político e social do País e do Estado de São Paulo. É justamente esta posição de que discordamos, em virtude dos limites das medidas propostas ou tomadas, da área geográfica e do público abrangido. Ocorre que estes aspectos, num órgão como a SA, revestem-se de uma falsa aparência ao serem traduzidos em medidas técnicas, quando na verdade apenas a sua presença ou ausência por si já embute um caráter altamente político-ideológico. É necessário destacar, neste ponto, que a ausência de propostas ou medidas relativas a determinadas áreas, reveste-se, por vezes, da mesma ou maior importância que a sua presença.

O nível de detalhe das medidas tomadas constituem na verdade um indicador de como as alterações na economia e no poder dos grupos se traduziram em ação técnico-administrativa da SA.

Embora o período delimitado para o estudo tenha início em 1930, foi preciso, pelo menos no que diz respeito à SA, analisar integralmente o período da administração Fernando Costa (julho de 1927 a outubro de 1930), face às modificações introduzidas nos órgãos existentes, à criação de importantes órgãos e inúmeras iniciativas, cujos frutos foram amadurecendo e se prolongaram por meio século. Este Secretário da Agricultura, do último Governo paulista da República Velha, foi Ministro da Agricultura no período 1937-40 e Interventor Federal no Estado de São Paulo, no período 1941-45.

#### Período 1927-30

Neste período, no campo da política econômica, o setor agroexportador do Estado de São Paulo achava-se bem presente pois ocupou a Presidência da República (1926-30) o paulista Washington Luiz Pereira de

Souza, do Partido Republicano Paulista (PRP), seu lídimo representante, que conseguiu inclusive eleger seu sucessor, o até então Presidente de São Paulo, Júlio Prestes, que não chegou a tomar posse em virtude da Revolução de 1930.

O período 1927-30 caracterizou-se por políticas que visavam garantir a renda do setor exportador e em especial a do café. Não havia intervenção do Governo Federal no comércio do café e a do Governo Estadual era reduzida, sendo a política econômica em São Paulo orientada, fundamentalmente, pelo Instituto Paulista de Defesa Permanente do Café, visando a valorização do produto. O Secretário de Agricultura fazia parte da sua Diretoria como seu vice-presidente, sendo o presidente o Secretário da Fazenda. Além disso, a Secretaria da Agricultura detinha atribuições relativas às questões de transporte e obras públicas, que representavam um aspecto importante do papel do Estado nos negócios de exportação de café.

A Lei nº 2.196, de 03 de setembro de 1927, desdobrou a Secretaria da Agricultura, Indústria, Comércio e Obras Públicas do Estado de São Paulo, responsável então pela orientação e assistência à economia de São Paulo, em duas secretarias. Ficaram a cargo da Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio os serviços relativos à pecuária, à indústria, ao comércio, a hidráulica agrícola, à pesca, às minas, às terras devolutas, à imigração, à colonização e aos serviços geográficos e geológicos do Estado. Com a Secretaria de Viação e Obras Públicas ficaram as demais atribuições da antiga Secretaria: as questões relativas a todas as vias de comunicação e transporte, à aviação, à energia elétrica, aos correios e telégrafos do Estado, bem como ao abastecimento de águas e esgotos, gás e iluminação da Capital. Verifica-se, portanto, a amplitude das atribuições que até aquela data tinha a Secretaria e sua importância para a vida política-econômica do Estado.



A nova Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio foi estruturada para continuar apoiando os produtores, com funções técnicas e de fiscalização, e sem intenção de formalizar algo parecido com uma política agrária. O objetivo deste desdobramento foi o de "...obter maior eficiência no acompanhamento da evolução do cenário agrícola e comercial do Estado de São Paulo" (: SCHNIDT 1942, pg.40). Por outro lado, a nova estrutura funcional apresentava repartições que trabalhavam no campo da pesquisa, experimentação, fiscalização, fomento e imigração, com o objetivo de colocar à disposição dos produtores uma infraestrutura prestadora de serviços. Sua estrutura, repartições e seções refletiam as principais áreas de necessidades dos produtores e, de certa forma, definiu a participação direta da mesma no que objetivamente acabava sendo as políticas agrárias praticadas no Estado de São Paulo (QUADRO A.1).

A Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio ficou assim estruturada:

- Gabinete do Secretário
- Diretoria Geral
- Diretoria da Agricultura
- Diretoria de Indústria e Comércio
- Diretoria de Indústria Pastoral
- Diretoria de Terras, Minas e Colonização
- Diretoria de Contabilidade e Expediente
- Diretoria de Publicidade

Subordinada à Secretaria ficaram todas as repartições cujos serviços se enquadravam no seu campo de atividade. Eram elas:

## QUADRO A.1 - Medidas Propostas e ou Tomadas e Objetivos Gerais de Política Agrária da Secret.da Agricultura, Estado de S.Paulo

Período 1927 - 30

Medidas Propostas e/ou Tomadas	Objetivos Gerais
1 - Estudos sobre 1.1 - Importância da adubação fosfatada na agricultura paulista 1.2 - Adubação racional e econômica para o cafeeiro. 1.3 - A influência da matéria orgânica. 1.4 - Variedades de algodão e milho. 1.5 - Experiências com variedades de frutíferas de origem alemã	1 - Obter maior eficiência no acompanhamento da evolução de cenário agrícola e comercial do Estado 2 - Evitar a destruição desmedida das matas e a extinção da flora. 3 - Estudo técnico e prático das questões relativas a defesa agrícola e animal. 4 - Execução de um programa racional e completo de inspeção e fomento das atividades agrícolas.
2 - Início da fiscalização de adubos.	
3 - Levantamento das bases científicas da cultura algodoeiro no território paulista.	
4 - Distribuição de sementes e mudas selecionadas para sua multiplicação em campos de sementes, e destinadas a distribuição aos lavradores do Estado de São Paulo.	
5 - Desenvolvimento da Citricultura.	
6 - Transformação do Instituto de Veterinária em Escola de Medicina Veterinária.	
7 - Facilidades e subsídios à prospeção de petróleo e fontes de aptita.	
8 - Regulamentação da exploração das matas. Divisão do Estado em Distritos Florestais.	
9 - Criação do Instituto Biológico de Defesa Agrícola e Animal.	
10 - Transformação das Diretorias de Agricultura e Indústria Pastoral da SAIC em Diretorias de Inspeção e Fomento e Diretoria da Indústria Animal.	
11 - Facilitar a aquisição de máquinas agrícolas com o pagamento somente após colhido e vendido o produto.	5 - Melhorar a racionalização das culturas.
12 - Apoio a Cafeicultura	6 - Conservação do solo e colheita racional, produção de cafés finos 7 - Combate ao "mosaico"
13 - Substituição de variedades de cana-de-açúcar.	
14 - Estudos e sugestões no sentido do emprego do álcool em mistura com a gasolina.	8 - Baratear o preço do combustível e regularizar o mercado acucareiro.
15 - Criação de uma Seção de Caça e Pesca na Diretoria de Inspeção Animal.	9 - Fiscalização rigorosa visando evitar a extinção da população animal de nossos rios, campos e matas.
16 - Criação da primeira escola de pesca no Brasil.	
17 - Aprovação de Código de Polícia Sanitária Animal para o Estado.	
18 - Instalação de Parque de Avicultura.	10 - Ensino prático e venda de matrizes.
19 - Cursos de Capatazes de Apicultura e Avicultura.	11 - Estímulo a Apicultura e a Avicultura.
20 - Início das atividades oficiais relativas a cultura, ensino e divulgação da Sericicultura no Estado, com a instalação de 85 estações modelos e postos sericícolas.	12 - Estímulo a Sericicultura.

Período 1927 -30  
 Governo Federal - Washington Luiz  
 Governo Estadual - Júlio Prestes

Ministerio da Agricultura - Geminiano Lira de Castro  
 Secretario da Agricultura - Fernando Costa.

Instituto Agronômico  
Escola Agrícola "Luiz de Queiróz"  
Instituto de Veterinária  
Comissão de Debelação e Estudo da Praga do Café  
Serviço Meteorológico  
Serviço Florestal  
Departamento Estadual do Trabalho  
Patronato Agrícola  
Comissão Geográfica e Geológica

. Instituto Agronômico - Ao Instituto Agronômico cabiam as seguintes atribuições:

- o estudo do solo, a fim de verificar a distribuição dos diversos tipos de terras e o seu valor para as diversas culturas;

- a classificação das variedades de plantas cultivadas, para melhorar as que se mostrassem mais recomendáveis;

- a experimentação, em grande escala, nas sub-estações experimentais, das variedades e métodos culturais que, nos campos de experiências de Campinas, tivessem dado melhores resultados, para verificar quais os mais recomendados aos agricultores, sob o ponto de vista agronômico e da economia rural;

- a divulgação de trabalhos úteis à lavoura e de informações sobre as questões agrícolas;

- a análise e os estudo de rochas, terras, águas, adubos, corretivos e produtos agrícolas;

- a análise dos produtos destinados à alimentação dos animais;
- a fiscalização do comércio de adubos e corretivos;
- as pesquisas e experiências sobre os métodos de transporte, aproveitamento e conservação de produtos agrícolas;
- a distribuição de mudas e a formação de sementes selecionadas para multiplicação, nos campos de sementes, e destinadas à distribuição aos lavradores do Estado.

Dentre os estudos e pesquisas que o Instituto Agronômico tinha realizado estavam "os da importância da adubação fosfatada na agricultura paulista, tendo em vista o emprego da apatita; o estudo sobre a adubação racional e mais conveniente, economicamente, para o cafeeiro; a influência da matéria orgânica e estudos sobre variedades de algodão e milho". Foram, também, promovidos estudos experimentais com variedades de diversas plantas frutíferas importadas da Alemanha. Iniciou-se a fiscalização do comércio de adubos. Destacados foram os trabalhos relativos ao assentamento das bases científicas da cultura do algodoeiro no território paulista.

Por ocasião da crise da lavoura cafeeira o Instituto Agronômico estava perfeitamente aparelhado para informar o que poderia ser feito para evitar, pelo menos em parte, o tremendo golpe que ela representava à economia paulista. Graças aos trabalhos da Seção de Agronomia, sobre a cultura do algodoeiro, os efeitos da crise não foram tão violentos quanto se previa. A lavoura algodoeira cresceu. Do sitiante mais humilde ao fazendeiro mais abastado, todos fixaram pensamento na salvação única - a

cultura do algodão. Esta, entretanto, trouxe inúmeros problemas. As variedades obtidas podiam degenerar, de forma que cabia ao Governo produzir, em quantidade e qualidade suficiente, tendo para isso estabelecido contratos de produção de sementes com particulares.

O paciente trabalho desenvolvido pelo Instituto Agronômico constituiu, portanto, um exemplo de como a Secretaria da Agricultura influenciou na economia estadual e nacional, e de como o resultado de sua contribuição se refletiu na sua própria atuação, ao colocá-la frente a novos problemas e desafios, derivados do seu aporte técnico à própria economia. Talvez seja o exemplo mais claro de como a pesquisa "faz" política agrária objetivamente.

. Ensino Agrícola - Ainda, em 1927, demonstrando a preocupação com o ensino agrícola, foi criado o Conselho Superior do Ensino da Agricultura no Estado, destinado a fomentar o ensino agrícola sob todas as formas. O Instituto de Veterinária foi transformado em Escola de Medicina Veterinária, para que pudesse atender, na ocasião, às necessidades de defesa sanitária da Pecuária.

. Exploração do Sub-solo - A Secretaria da Agricultura estimulou e desenvolveu o estudo e exploração do sub-solo do Estado e em especial a pesquisa do petróleo. Juntamente com o Governo Federal realizou prospecção de fontes de apatita. Descobertas as fontes, o Governo do Estado montou uma fábrica de superfosfato e promulgou lei visando auxiliar a construção e exploração de usinas de adubos químicos sintéticos, concedendo garantias de juros e outras facilidades.

. Serviço Florestal - O Serviço Florestal foi também remodelado, na administração Fernando Costa, face à "necessidade já de há muito sentida,

de regulamentar a exploração das matas a fim de evitar a destruição desmedida e que se encaminhava para a extinção da nossa flora." (SCHMIDT, 1942, pg.40). É interessante fazer algumas considerações a respeito da citação acima, desde que ela registra a existência de preocupação da Secretaria com a preservação dos recursos naturais antes do período 1930-80, e chegamos ao final do período estudado, com um mínimo de reserva florestal no Estado de São Paulo. A Secretaria teve a preocupação com o problema mas não conseguiu impedir a destruição sistemática dos recursos naturais.

. Defesa Sanitária - Ainda em 1927 foi criado o Instituto Biológico de Defesa Agrícola e Animal, englobando as áreas de : Botânica; Química; Entomologia e Parasitologia Animal; Anatomia e Patologia; e Museu. Verifica-se, portanto, que mesmo antes de 1930 a Secretaria já estava organizada e aparelhada para enfrentar os problemas de defesa sanitária animal e vegetal. Neste campo, atuou com energia contra os produtores de café que não combatiam a "broca", conseguindo inclusive aprovar lei que permitia a interdição de embarques de café, daqueles que não atendessem suas determinações. Introduziu ainda, na mesma época, a vespa de Uganda, com o objetivo do combate biológico da "broca".

A importância da reorganização sofrida pela Secretaria deve-se ao fato de ter sido ampla, definindo inclusive atribuições que permaneceram por longo tempo, determinando o rumo a seguir. Assim é que as antigas Diretorias de Agricultura e Indústria Pastoral foram transformadas, respectivamente, em Diretoria de Inspeção e Fomento Agrícola e Diretoria de Indústria Animal.

. Diretoria de Inspeção e Fomento Agrícola - Essa diretoria tinha como objetivo "executar um programa racional e completo de inspeção e fomento

das atividades agrícolas de São Paulo." Tal Diretoria ficou encarregada da:

- inspeção das regiões agrícolas do Estado, colhendo informações sobre as diferentes lavouras, observando-as e sugerindo às repartições competentes os estudos para o seu desenvolvimento e melhoramento dos processos produtivos;
- inspeção das zonas ainda não aproveitadas para a lavoura, colhendo informações sobre as suas possibilidades para a agricultura, para servirem de base a estudos e de orientação aos interessados;
- coleta de informações, amostras de produtos e de terras, exemplares ou partes de plantas e frutos praguejados ou plantas infestantes, quando houvesse interesse no seu estudo;
- coleta de informações periódicas sobre as condições das lavouras, estado das mesmas, empecilhos ao seu bom andamento, condições de trabalho, carência de preços, salários, transportes, créditos e tudo que possa ter influência para ativar ou dificultar o desenvolvimento da agricultura;
- vulgarização e demonstração de processo de cultura mais conveniente à propagação dos meios de prevenir e combater as pragas da lavoura, de acordo com os resultados dos estudos e experiências feitos pelas repartições competentes e segundo as instruções e conselhos destas;
- fiscalização do comércio de sementes e mudas;
- distribuição, em larga escala, de sementes selecionadas;
- propagação dos melhores processos de beneficiamento e embalagens,

combatendo as fraudes e o mal preparo, que depreciam os produtos agrícolas;

- propaganda e divulgação dos tipos de padronização e classificação de produtos, demonstrando as vantagens de prepará-los segundo os melhores tipos dos mercados;

- fiscalização da confecção dos padrões oficiais de classificação comercial;

- colaboração na avaliação das safras e nas estatísticas agrícolas;

- organização dos mostruários agrícolas;

- exposições e concursos, no intuito de estimular a boa produção e beneficiamento dos produtos;

- verificação do emprego das sementes distribuídas, bem como dos resultados obtidos; e,

- criação dos sindicatos e cooperativas agrícolas.

Destaca-se, entre estas atribuições, a preocupação com o desenvolvimento da agricultura, incluindo a coleta de informações periódicas sobre as condições de produção e disponibilidade de fatores de produção e transporte.

As atribuições acima relacionadas constituem uma mostra viva de como, antes de 1930, a Secretaria já se preocupava praticamente com as principais áreas em que na época era possível atuar, sendo que a maioria delas permanece atual, ainda que numa estrutura mais especializada.



A Diretoria de Inspeção e Fomento Agrícola continha na sua estrutura as Seções de: Café; Plantas Têxteis; Plantas Sacarinas; Oleaginosas e Narcóticas; Cereais em Geral; Horticultura e Floricultura; e a seção de Sementes e Mudas. Esta estrutura de certa forma refletia a importância das atividades agrícolas abrangidas.

. Café - Em relação ao café, o principal produto na época, o programa de trabalho tinha quatro pontos básicos, que são válidos até hoje: retenção da água pluviais; rehumificação do solo; colheita racional; e produção de cafés finos.

. Cana de Açúcar - Em relação à cana-de-açúcar foi importante a atuação da Secretaria substituindo antigas variedades, altamente suscetíveis ao "Mosaico", por outras mais resistentes, importadas de Java. É interessante notar que, ainda neste período "...estudos foram realizados e sugestões apresentadas ao Governo no sentido do emprego do álcool em mistura com a gasolina, não somente com o intuito de baratear o preço mas para regularizar o mercado açucareiro".( SCHMIDT, 1942, pg.57).

. Mecanização - Para estimular a mecanização, a Secretaria "...facilitava a aquisição, pelos interessados, de máquinas agrícolas destinadas à melhoria e à racionalização das culturas, aquisição essa cujo pagamento os lavradores somente teriam que realizar depois de colhido e vendido o produto."

. Diretoria de Indústria Animal - DIA - Sua estrutura era composta pelas Seções de: Zootecnia; Veterinária; Defesa Sanitária Animal; e, de Caça e

Pesca. Havia ainda, na área da Zootecnia: a Fazenda Modelo de "Nova Odessa"; o Haras Paulista, de Pindamonhangaba; o Posto Zootécnico de São Paulo; a Fazenda de Criação de Carneiros, Porcos e Cabras; e, a Fazenda para Estudo Experimental de Cruzamento de Gado Bovino.

A administração Fernando Costa foi profícua no campo da pecuária: no Parque da Água Branca, foi construído, o até hoje existente, Recinto de Exposições; um Parque Modelo de Avicultura, destinado ao ensino prático e venda de matrizes; divulgou-se a apicultura, através do ensino prático e da instalação de parques agrícolas, nos estabelecimentos subordinados à DIA e na Escola Agrícola "Luiz de Queiróz"; iniciaram-se as atividades oficiais relativas à Sericicultura, através da divulgação, ensino e instalação de 85 estações modelo e postos sericícolas no Estado.

Foi criada a primeira Escola de Pesca do Brasil, localizada em Santos e obtida a aprovação de lei de caça e pesca no Estado, com o objetivo de "estabelecer uma fiscalização rigorosa no sentido de evitar a extinção da população animal de nossos rios, campos e matas que caminhava assustadoramente". Foi estabelecido um Código de Polícia Sanitária Animal para o Estado. Contudo, hoje a flora e a fauna paulista estão praticamente em extinção.

. Diretoria de Estatística, Indústria e Comércio - Em fins de 1928, a Diretoria de Indústria e Comércio foi transformada em Diretoria de Estatística, Indústria e Comércio, com seções de: Comércio Interno e Externo; Economia Rural; e, Indústria. Deu-se especial atenção aos fruticultores no desenvolvimento da citricultura, tanto através da assistência técnica quanto pela instalação de "picking houses", nas principais zonas produtoras de "citrus", além de inspeção contínua da safra de laranja destinada à exportação, objetivando dar renome e valor às frutas

cítricas paulistas.

A descrição detalhada da administração Fernando Costa, na Secretaria da Agricultura, deve-se ao fato de que nela praticamente se assentaram as bases para a atuação do órgão, pelo menos até a queda do Estado Novo, em 1945. As características dessa atuação foram a de uma imensa máquina de prestação de serviços e subsídios, principalmente aos proprietários de terra, excluindo-se de qualquer benefício direto os trabalhadores rurais, vistos apenas como mão-de-obra. O fundamento dessa administração foi o paternalismo e o atendimento das necessidades das classes dominantes no processo de produção agrícola que estas conduziam, consubstanciados em um leque de medidas de caráter técnico. Não deixou, entretanto, de ter o mérito de se antecipar aos eventos econômicos, ao estabelecer as condições técnicas necessárias aos mesmos e colocá-los à disposição do mercado.

Verifica-se, portanto, que a atuação da Secretaria e o conjunto de medidas tomadas ou propostas, apresentam vínculos importantes com a economia mas que, entretanto, estão encobertos por uma aparência puramente técnica.

Em síntese, pode-se dizer que neste período a atuação da Secretaria centrou-se principalmente na pesquisa agrícola, serviços relativos ao suprimento e aperfeiçoamento da mão-de-obra, serviços de fomento, ensino agrícola e legislação na área agrícola. Verifica-se, outrossim, que em relação a principal atividade agrícola - a cafeicultura - asseguraram as pesquisas sobre a adubação racional e econômica.

Período 1931-37

## QUADRO A.2 - Medidas Propostas e ou Tomadas e Objetivos Gerais de Política Agrária da Secret. da Agricultura, Est. de S. Paulo

Período 1931 - 37

Medidas Propostas e/ou Tomadas	Objetivos Gerais
1 - Extinção do Departamento Estadual do Trabalho e Patronato Agrícola e criação do Departamento Estadual do Trabalho Industrial, Comercial e Doméstico.	
2 - Criação do Departamento de Assistência ao Cooperativismo (1933).	1 - Incentivar a criação de cooperativas.
3 - Regulamentação do comércio de adubos e produtos destinados a alimentação animal.	
4 - Criação de um Serviço de Citricultura destacado do Instituto Agrônomico.	
5 - Reorganização do Instituto Biológico de Defesa Agrícola e Animal que passa a se chamar Instituto Biológico.	2 - Ampliação do campo de pesquisas, combate à broca fiscalização
6 - Obrigatoriedade por lei da queima de restos da cultura do algodão.	3 - Combate à broca da raiz.
7 - Criação do Departamento da Produção Vegetal.	
8 - Reorganização do DAC.	
9 - Restabelecimento do Serviço de Imigração patrocinado pelo Estado, através de solicitação a Secretaria.	4 - Introdução de imigrantes para atender exclusivamente agrícolas.
10 - Regulamentação da exportação de frutas, padronização, fiscalização.	5 - Dar renome às frutas brasileiras no exterior.
11 - Prêmios para produtores de fumo em folha que construísem estufas	
12 - Criação de Clubes de Trabalho.	6 - "Formar na mocidade, hábitos de trabalho e valorizar força humano."
13 - Regulamentação do Decreto que tornava obrigatória a destruição dos restos de cultura de algodão.	
14 - Nova regulamentação da ação do Serviço de Fomento do Algodão.	7 - Organizar o setor de produção algodoeira nos limites do Instituto Agrônomico.
Período 1931 -37    Governo Federal - Getúlio Vargas Governo Estadual - João Alberto Laudo de Camargo Manoel Rabelo Pedro de Toledo Waldomiro Lima Armando Sales de Oliveira	Ministério da Agricultura - Assis Brasil Juarez Távora Secretaria da Agricultura - Henrique de Souza Queiroz Edmundo Navarro de Andrade Adalberto G. Telles Antonio Alves de Lima Teodoreto de Camargo Eugênio Lefèvre Adalberto Bueno Neto Luiz Piza Sobrinho Valentim Gentil

No período do Governo Provisório (1930-34), o Chefe da Nação foi Getúlio Vargas, enquanto que o Estado de São Paulo em pouco mais de quatro anos teve seis interventores: tenente João Alberto Lins Lauro de Camargo, Manuel Rabelo, Pedro de Toledo (que aderiu à Revolução de 1932) e Waldomiro Lima. Os secretários de Agricultura foram oito: Henrique de Souza Queiróz (2 meses), Edmundo Navarro de Andrade (8 meses), Adalberto Q. Telles (4 meses), Antônio Alves de Lima Filho (4 meses), Teodureto de Camargo (2 meses), Francisco da Cunha Junqueira (4 meses), Eugênio Lefevre (10 meses). Segue-se o governo constitucional de Vargas (1934-37), no qual o Governador do Estado foi Armando Salles e os Secretários de Agricultura, Adalberto Bueno Neto (20 meses), Luiz Piza Sobrinho (17 meses) e Valentim Gentil (12 meses) (QUADRO A.2)

O período 1931-37 começa no meio de uma profunda crise econômica externa e interna, num quadro de depressão. Com as políticas adotadas em relação a cafeicultura, a capacidade de produção foi aumentada, o mesmo tendo acontecido com os estoques retidos pelo Estado de São Paulo. A situação se agravou com a safra excepcional de 1929-30. Isto coincidiu com a depressão econômica que se seguiu ao colapso do mercado de títulos na Bolsa de Nova York, em outubro de 1929. O preço do café caiu acompanhando a queda de preços de todos os produtos no mercado internacional. PELAEZ (1973) esclarece que a queda nas cotações internacionais do café não é apenas o reflexo da crise econômica, mas resulta também das políticas cafeeiras de valorização, que aumentaram a capacidade de produção. Além disso, como no final de 1929, foi encerrada a ajuda oficial, quer do Governo Federal quer Estadual, ao setor cafeeiro, este passou a depender dos bancos particulares, e sofreu séria crise financeira, tendo o café e toda economia brasileira pago por ela.

A Revolução de 30 e a Grande Depressão contribuíram para que ocorresse o declínio gradual do poder da classe agrária, principalmente dos produtores de café. A partir de 1930, modificou-se a política do café. A partir de 1931, o Governo Federal passa a comprar, através do Tesouro Nacional, todos os estoques existentes no País, em 30/06/30, menos os estoques do Empréstimo de Realização existentes em São Paulo. Ainda, em 1931, com iniciativa do Estado de São Paulo, foi proposto o Acordo dos Estados Produtores. Reafirmando uma posição intervencionista o Governo Federal criou, em maio deste ano, o Conselho Nacional do Café, perdendo o Instituto do Café em São Paulo seus poderes, passando a ter atividades de menor importância. O CNC foi rapidamente aumentando sua atuação e no final de 1932 já propunha política ao Governo Federal. Passou inclusive a ser um elemento de ligação entre os Governos dos Estados e a União, para a elaboração da política cafeeira. O DNC chegou a proibir o plantio de café no Brasil.

Com a crise da economia internacional, a principal fonte de recursos do Governo Federal que era o imposto de importação reduziu-se drasticamente, gerando déficits orçamentários que se agravam com a Revolução Constitucionalista de 32 e a seca no Nordeste.

Nesta época o preço do café chegou a um terço das cotações mundiais do período 1925-29. Somente por volta de 1936-37 é que se dá o ajustamento da produção de café à sua procura.

Em 1937, modificação da legislação permite ao Banco do Brasil emprestar à agricultura e indústria através da carteira de Crédito Agrícola e Industrial.

Em fevereiro de 1933, o CNC foi substituído pelo Departamento Nacional de Café, passando o Governo Federal a controlar totalmente as políticas, pois seus diretores passaram a ser escolhidos pelo Ministro da Fazenda. O CNC era composto por delegados dos estados produtores. Ainda este ano foi criado o Reajustamento Econômico para auxiliar os fazendeiros cujas dívidas haviam aumentado face à política cambial, que confiscava as receitas de exportações, ao mesmo tempo que as convertiam à taxas desfavoráveis. O Reajustamento Econômico permitiu que as dívidas dos fazendeiros até 30 de junho de 1933 e, existentes em 1º de dezembro deste ano, fossem reduzidas à metade. Outras modificações na política cambial resultaram em constantes desvalorizações cambiais, beneficiando o setor exportador que estava pressionado pela depressão, favorecendo, também, a indústria face às dificuldades para importação. Inicia-se, por volta de 1933, uma nova etapa da industrialização, na qual esta deixava de ser mera transformadora de produtos agropecuários para o mercado interno. Até então a atividade industrial dependia fortemente do ritmo da expansão da atividade agrícola. Este novo impulso ocorreu, principalmente, nos setores de produção de matérias-primas básica (cimento e aço), e no de máquinas e equipamentos.

O fim do predomínio do café trouxe consigo a diversificação das atividades agrícolas, passando-se a se cultivar algodão, cana-de-açúcar, amendoim, arroz, batata, horticultura, fruticultura e a desenvolver a avicultura. É necessário destacar que grande parte dessa diversificação no estado de São Paulo só foi possível graças aos trabalhos de pesquisa desenvolvido pelo Instituto Agrônomo de São Paulo, através das suas seções técnicas. Verifica-se que a simples existência de repartições públicas estudando, pesquisando, experimentando e fomentando novas culturas além da que predominava amplamente - o café -, permitiu que no momento em que a mesma entrou em crise, todo o trabalho efetuado no campo alternativo

a esta cultura aflorasse naturalmente, como parcela importante da "política agrária" praticada no Estado e que, até então, aparentemente pouco significado tinha para a economia agrícola paulista.

Nesse período algumas modificações ocorreram na estrutura da Secretaria.

. **Mão-de-Obra** - Foi extinto o Patronato Agrícola e criado o Departamento Estadual de Trabalho Industrial, Doméstico e Comercial. Foi restabelecido o serviço de imigração patrocinado pelo Estado. O Decreto 7.289, de 5 de julho de 1935, estabelecia a introdução de imigrantes, exclusivamente para atender aos serviços agrícolas promovidos pela Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio. Estabelecia, também, que os pedidos e ofertas de imigrantes com os favores concedidos pelo Decreto 2400, de 9 de julho de 1913 (subsidiado pelo Estado), deveriam ser encaminhados para a Secretaria, e ainda condicionava a concessão de lotes de terra por parte do Estado aos imigrantes desde que estes tivessem cumprido um contrato regular de dois anos no mínimo na lavoura cafeeira. Em 1936, foram criados clubes de trabalho, "destinados a formar na mocidade, hábitos de trabalho e valorização do esforço humano."

. **Cooperativismo** - Foi criado o Departamento de Assistência ao Cooperativismo com a finalidade de incentivar criação de cooperativas.

. **Instituto Biológico** - O Instituto Biológico de Defesa Agrícola e Animal foi reorganizado passando a chamar-se Instituto Biológico, ampliando-se seu campo de pesquisa.

. **Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiróz"** - A Escola Agrícola Luiz de Queiróz passou a ter nova denominação.



. Instituto Agrônomo de Campinas -O Instituto Agrônomo de São Paulo passa a ter nova denominação, é reorganizado e é adotada a diretriz de concentrar no mesmo, cada vez, mais os trabalhos referentes às ciências agrícolas.

. Departamento de Produção Vegetal - Foi criado o Departamento de Produção Vegetal (DPV).

. Serviço do Algodão - Importantes medidas foram tomadas em relação à produção, estabelecendo-se por lei a obrigatoriedade da destruição dos restos de cultura, visando o combate à "broca da raiz". O Serviço do Algodão foi criado e regulamentado de forma que sua ação se relacionasse com as questões de plantio, fiscalização do comércio de algodão em caroço, de caroços e sementes, colheita, beneficiamento, prensagem e reprensagem, reenfardamento, registro de marcas, classificação e transporte. Para tornar mais efetiva sua atuação o Estado foi dividido em oito zonas de fiscalização e instalados treze postos de expurgo.

. Exportação - Regulamentou-se a exportação de frutas visando manter e melhorar o conceito dos produtos paulistas. Este regulamento previa o registro dos exportadores, a padronização das caixas, fiscalização das partidas antes do embarque, quanto ao grau de maturação e sanidade das frutas.

É importante destacar que estes fatos representaram na realidade a contribuição da Secretaria da Agricultura, fatos estes que os estudos tradicionais de política agrária colocam num plano totalmente secundário. Este trabalho e decisões do dia a dia em verdade constituíram a base que permitiu o desenvolvimento das atividades agrícolas em São Paulo nas

condições técnicas em que se deu. Todo um trabalho de pesquisa e experimentação sobre variedades de algodão de fibra longa, adequado à exportação, foi que permitiu a modificação da estrutura da atividade agrícola em São Paulo e não apenas "sensibilidade dos fazendeiros à variação de preço" como fazem acreditar a maioria dos estudos sobre a economia brasileira. A organização e o esforço para atender à demanda de mão-de-obra dos produtores paulistas constituiu, também, parcela importante da contribuição da Secretaria de Agricultura.

Neste período fica claro como a Secretaria desempenhou suas atribuições e funções, preocupando-se com os aspectos técnicos e de prestação de serviços aos fazendeiros e, conseqüentemente, à economia, apesar da agitação política reinante.

#### Período 1938-40

No período do Estado Novo, resultante do golpe de 1937, o Estado de São Paulo foi dirigido pelos Interventores J.J.Cardoso de Mello (novembro de 1937 a abril de 1938), Adhemar P.de Barros (1938-41) e Fernando Costa (1942-45). No primeiro período os Secretários de Agricultura foram Teodureto de Camargo (1 mês) e Bento de Abreu Sampaio Vidal (4 meses). O período Adhemar de Barros teve como Secretários, José Paiva de Castro (1 mês), Mariano Oliveira Wendell (11 meses), José Levy Sobrinho (25 meses) (QUADRO A.3).

Dada a política cafeeira adotada pelo DNC (em 1937), que visava estabelecer as condições de mercado livre, procurando recuperar parte da



parcela brasileira na demanda mundial, através da expansão das exportações, o preço do café, no mercado internacional, em 1938, chega à metade do que era no período 1925-29. Por isso a política de mercado volta a ser controlada pelo Governo Federal e, a partir de 1939, inicia-se uma alta nos preços do café e na relação de troca do País com o exterior.

Neste período o Brasil era ainda um País com atividades predominantemente agrícolas.

Com o advento do Estado Novo, algumas medidas centralizadoras de atividades atingiram a Secretaria da Agricultura. Assim é que os órgãos de estatística da administração pública estadual ficaram integradas ao Instituto Nacional de Estatística.

Para São Paulo foi nomeado interventor federal Adhemar de Barros que, através da Secretaria da Agricultura, tomou "sérias" medidas visando o reerguimento do Vale do Paraíba, que estava em franca decadência. Pela primeira vez aparece um plano preliminar para a sua recuperação econômica.

. Mão-de-Obra - a questão da mão-de-obra constituía uma das principais áreas de atuação da Secretaria, passando, em 1939, por nova reorganização, decorrente das medidas de centralização do Governo Federal. As alterações procedidas visavam adaptar os serviços estaduais de imigração e colonização à legislação federal, além de ... "dar maior eficiência ao suprimento de braços à lavoura, a assistência ao imigrante, ao trabalhador agrícola nacional e à colonização oficial e particular." (Decreto 10.344, de 21 de junho de 1939). Em 1940 ocorreu, simultaneamente, uma redução da imigração causada pela II Guerra Mundial e pela redução nos transportes marítimos, e da migração interna, em função da redução da seca no interior da Bahia e de Minas Gerais. A procura de mão-de-obra, neste período, exigiu que a SAIC

mantivesse funcionários da sua Inspetoria de Colonização e Imigração nas cidades de Montes Claros e Pirapora, em Minas Gerais, por onde passava o maior fluxo de imigrantes que descia o rio São Francisco.

Em 1940, pela primeira vez, surge nos documentos, indício de uma ação mais ou menos ordenada, visando alcançar objetivos, o que de certa forma constitui uma definição do seu papel. Diz o Relatório da Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio do Estado de São Paulo: "a SAIC, em suas linhas gerais, projeta-se em três atividades intimamente ligadas: a administração, ou órgão interno controlador e distribuidor dos meios de trabalho; as pesquisas científicas, no sentido de melhoria da qualidade da produção; e o fomento, expresso na propaganda para a produção intensiva de bons produtos."

Quanto às pesquisas, relata o documento: "A parte encarregada das pesquisas científicas tem trabalhado sem esmorecimento para me-lhorar cada vez mais os produtos agropecuários existentes ou suscetíveis de serem aqui introduzidos. Assim é que as nossas grandes culturas, como o café, algodão, laranja, cana-de-açúcar, milho, feijão e arroz, tem merecido especial atenção na parte relativa à seleção, melhoramento e introdução de novas variedades, bem como na descoberta e aplicação de métodos práticos para o combate aos seus inimigos naturais." (Relatório da SAIC, 1940, pg 1).

Numa ação de intervenção e intermediação na mesma época, foi instituída a Comissão Reguladora de Comércio do Leite (Decreto 11.170, de 21 de junho de 1940), composta pelos Diretores do Departamento da Indústria Animal e do Departamento de Assistência ao Cooperativismo, um representante dos produtores, um dos industriais compradores, e um dos comerciantes varejistas de leite. Esta comissão teve por finalidade cadastrar os

produtores, indústrias e consumidores de leite, estabelecer preços e velar pelo cumprimento dos contratos, propor medidas para regularizar a produção e estudar as questões econômicas referentes ao produto.

Algumas ações da SAIC, embora específicas, apresentam significativa importância no estudo do papel da mesma nas "políticas agrárias" do Estado. Um exemplo foi a criação da Comissão de Investigação da Poluição das Águas do Estado (Decreto 10890 de 10 de janeiro de 1940), que tinha as seguintes atribuições: "definir as matérias poluidoras e fixar o teor máximo admissível nos afluentes; proceder, com o auxílio dos institutos técnicos ou científicos, a pesquisa e investigação no sentido de reduzir as taxas de poluição das águas superficiais e freáticas." Da mesma forma que no caso da preservação dos recursos naturais, a preocupação com a poluição ambiental é antiga por parte do Estado mas a realidade dos dias de hoje demonstra que a existência de órgãos estaduais, destinados à preservação da natureza, tem sido insuficiente e incompetente. A preocupação tem sido uma constante mas a depredação também.

#### Período 1941-45

No final do Estado Novo, o Interventor em São Paulo foi Fernando Costa e seus Secretários de Agricultura foram Paulo de Lima Correa (26 meses) e José de Mello Moraes (26 meses).

Neste período houve uma modificação na estrutura da receita tributária do País, passando a ser o imposto sobre a renda a principal

fonte de recursos do Governo, em substituição ao imposto de importação, que não gerava mais os recursos necessários. Por outro lado, a transformação que começou a se dar na economia do País, através da substituição de importações se deu de forma que a base tributária fosse ampliada. O imposto sobre o consumo passou a ser o segundo em importância, após o de renda.

Havia no setor cafeeiro uma situação de superprodução pois a safra 1940/41 era de 20,9 milhões de sacas, havia um estoque de 6 milhões de sacas e a perspectiva de exportação era de apenas 13 milhões de sacas. Havia pressões para que o DNC retornasse ao esquema de valorização de café, e este órgão concorda finalmente em retirar do mercado 10,9 milhões de sacas.

No entanto, uma alteração brusca ocorre neste quadro, passando o País de uma situação de superprodução para uma subprodução. Isto ocorreu devido à política adotada de destruição de estoques (cotas de sacrifício, que consistia na queima de estoques; através desta política, no período 1931-44, foram destruídas 78 milhões de sacas de café), às restrições ao plantio, às secas, às geadas de 1942. Teve início uma alta nos preços do café e nas relações de trocas do País com o exterior, alta esta favorecida pelo Acordo Interamericano do Café, assinado em 16/04/41.

Anteriormente já comentamos a atuação do Secretário da Agricultura Fernando Costa (1927-30). No período agora analisado Fernando Costa foi interventor federal no Estado de São Paulo e repete na SAIC uma administração que claramente se destaca das demais face às iniciativas adotadas e sua repercussão no futuro da agricultura paulista (QUADRO A.4).

Em 1941, sofreu a SAIC uma série de reorganizações nos seus principais departamentos "no sentido de atualizar esse importante órgão de





administração estadual, pondo-o a altura dos reclamos do desenvolvimento econômico do Estado e das necessidades do nosso vasto campo de pesquisa científica."

Esta reforma estabeleceu uma nova estrutura à SAIC, que consideramos interessante apresentar, no sentido de mostrar numerosas áreas por ela abrangidas, assim como a complexidade de cada uma:

Secretário da Agricultura, Indústria e Comércio

Gabinete do Secretário

Diretoria Geral:

Diretoria Administrativa

Diretoria de Expediente

Diretoria de Contabilidade

Diretoria de Engenharia Rural

Departamento de Produção Vegetal

Divisão de Experimentação e Pesquisa (Instituto Agrônômico)

Divisão de Fomento Agrícola

Divisão de Fiscalização e Classificação de Prod. Agrícolas

Divisão de Defesa e Conservação do Solo (em organização)

Departamento de Produção Animal

Divisão de Produção Animal

Divisão de Proteção e Prod. de Peixes e Animais Silvestres

Divisão de Industrialização dos Produtos de Origem Animal

Divisão de Inspeção dos Prod. Alimentícios de Origem Animal

Departamento de Defesa Sanitária da Agricultura

Divisão de Biologia

Divisão de Defesa Vegetal

Divisão de Defesa Animal

Serviço de Imigração de Colonização

Serviço de Sericicultura

Serviço Florestal

Instituto Geográfico e Geológico

Instituto de Botânica

Departamento de Zoologia

Diretoria de Publicidade Agrícola

Escola Prática de Agricultura "José Bonifácio"

Departamento de Produção Industrial (em organização)

Departamento de Comércio (em organização)

Departamento de Economia Rural (em organização)

Esta mudança na estrutura incluiu a primeira tentativa de aproximar a pesquisa da assistência técnica aos agricultores ou fomento, quando subordinou ao Departamento da Produção Vegetal, o Instituto Agrônomo de Campinas, transformando-o em Divisão de Experimentação e Pesquisa, ao lado das Divisões de Fomento Agrícola, Fiscalização e Classificação e de Defesa e Conservação do Solo.

No bojo destas alterações foi introduzida a inovação de cargos de Agrônomos Regionais, prevendo-se a alocação de um por município do Estado. Em 1942, estes agrônomos do fomento agrícola já cobriam um terço dos municípios

. Serviço de Sericicultura - Foi criado com a finalidade de desenvolver pesquisa, experimentação, fomento e assistência técnica à produção sericícola do Estado.

. Serviço Florestal - Foi reorganizado de forma a abranger as áreas de pesquisa, experimentação, fomento e reflorestamento, introdução de essências, defesa e parques florestais e distritos florestais.

. Comissão de Fiscalização de Preços dos Gêneros de Primeira Necessidade - Face à situação de Guerra, foi criada essa Comissão (Decreto 12.146, de 29/08/41), com objetivo de "atender aos problemas criados com a alta dos preços dos alimentos e demais produtos indispensáveis à vida humana e para atender às justas necessidades da população - sobretudo os seus componentes de menores recursos." Entre outras atribuições fixava o preço máximo do pão, do óleo de caroço de algodão, açúcar e macarrão.

. Comissão de Alimentação Pública - Foi criada com o objetivo de estudar problemas de carestia da vida, tais como: o suprimento de arroz; alta dos preços do óleo de algodão; custos dos transportes; mercados municipais; distribuição e consumo de leite; e, regulamentos que dificultavam a produção e o comércio.

Nota-se a preocupação com os problemas de abastecimento e preços representados por uma efetiva intervenção da SAIC, inclusive no campo da fiscalização.

. Comissão de Economia Rural - Demonstrando uma visão do Governo da época, foi criada uma Comissão de Economia Rural, posteriormente denominada Serviço de Economia Rural, Divisão de Economia Rural e nos dias atuais, Instituto de Economia Agrícola. Pela primeira vez propunha-se a SAIC a estudar, de modo mais global e organizado, os problemas da economia agrícola paulista. Pela primeira vez se fala em política agrícola do Estado. As atribuições dessa Comissão eram:"

- coordenação dos estudos necessários à orientação de política agrícola do Estado;
- a investigação e a análise das causas impeditas da melhoria das condições econômicas e sociais do meio rural;
- o estudo da organização interna das propriedades agrícolas;
- a pesquisa das condições dos mercados produtores e consumidores;
- o estudo das exigências dos centros importadores e consumidores para maior desenvolvimento das exportações do Estado;
- o estudo dos preços dos produtos, suas tendências, variações e causas;
- o estudo da mercantilização dos produtos agrícolas; organização do comércio interno, com o objetivo de facilitar o abastecimento do mercado; armazéns para o financiamento dos produtos agrícolas;
- a colaboração nos estudos para a instituição do seguro agropecuário;
- o estudo do trabalho rural; colaboração à organização profissional do trabalho rural;
- o estabelecimento e o cultivo de relações com os centros agrícolas e científicos, nacionais e estrangeiros; e,
- a manutenção de estreita colaboração em assuntos de sua alçada com todas as repartições do Estado."

. Mão-de-obra - A imigração praticamente paralisou com a guerra e, por outro lado, reduziu-se também a migração. Assim é que entraram no Estado de São Paulo apenas 58 agricultores estrangeiros no ano de 1942, ao passo que dos migrantes, em 1940 entraram 45.886, em 1941, 23.864 e, em 1942, 18.405.

A escassez de mão-de-obra agrícola foi grande neste período e a SAIC desempenhou um papel importantíssimo no seu controle e na captação de trabalhadores migrantes. A disputa pelos mesmos foi tal que estes eram acompanhados por funcionários da SAIC, designados pela Inspetoria de Trabalhadores Migrantes, até seus pontos de destino. E este serviço, que era executado em colaboração com autoridades policiais, agentes de estrada de ferro, todos quantos, enfim, tinham interesse, e tinha por objetivo evitar o aliciamento clandestino. Este aliciamento devia-se em grande parte às derrubadas de mata que ocorriam no Paraná e, também, à construção da Estrada de Ferro Brasil-Bolívia, no Mato Grosso

Outras medidas para contornar a questão da escassez de mão-de-obra foram: a realização de um Estudo sobre o Desequilíbrio de Braços, visando atender às futuras situações da lavoura quanto a necessidade de mão-de-obra; e o funcionamento de um posto avançado da SAIC, nas cidades de Montes Claros e Pirapora visando captar migrantes para o Estado de São Paulo, inclusive fornecendo passagens gratuitas. Diz o Relatório da SAIC (1942): "Forneceram-se, por intermédio de funcionários destacados naquelas localidades mineiras, passagens para 8.549 pessoas. Ora, sabendo-se que, dos 16.515 trabalhadores que a Hospedaria recebeu, 12.292 eram procedentes desses pontos, verifica-se que inestimável foi o concurso do Estado para que não se acentuasse ainda mais a diminuição das correntes migratórias nacionais". Até fins de 1943 a SAIC manteve funcionários em Montes Claros e

Pirapora, quando foi suspensa a introdução oficial de trabalhadores, face ao aumento das levas de nordestinos que procuravam São Paulo. Até então a procura de trabalhadores era geral no Estado. Numerosos eram os interessados que se dirigiram à Superintendência do Serviço de Imigração e Colonização com o objetivo de conseguir trabalhadores para suas propriedades rurais.

Em 1941, a SAIC promoveu uma reunião de lavradores do Estado, que segundo avaliação do próprio órgão constituiu-se "... numa grande consulta que os poderes públicos já fizeram aos obreiros da nossa produção agrícola, visando conhecer-lhes a realidade da situação e auscultando-lhes os legítimos anseios..." Da discussão geral chegou-se aos três problemas principais da agricultura na época e que eram:

- Vias de comunicação
- Assistência técnica agropecuária e sanitária
- Crédito agrícola

Em relação ao ensino agrícola concluiu-se pela necessidade de se promover "... preparo do homem para o trabalho moderno da terra, graças a um ensino prático da agricultura, o qual pela sua eficiência e pelas suas diretrizes capacite o produtor e o operário no sentido de uma exploração racional e econômica das propriedades rurais".

Além das providências relacionadas, a SAIC cuidou das questões relativas à Carteira de Seguros contra o Granizo, objetivando garantir aos plantadores de algodão o ressarcimento de eventuais prejuízos causados pelas chuvas de pedra.

Visando um melhor entrosamento da SAIC com o Governo Federal foi

instalado no Distrito Federal um escritório de representação.

No período 1941-45 nota-se uma preocupação com as reformas administrativas visando aproximar a SAIC dos produtores, o que ocorreu através da implantação das Casas da Lavoura. A guerra levou à intervenção nas questões de abastecimento e preços dos gêneros de primeira necessidade. Em relação à experimentação e pesquisa em café, já realizavam-se ensaios de variedades, espaçamento, número de pés por cova, sombreamento, adubação, produção de sementes, poda, cruzamento, hibridação. Em relação ao algodão realizavam-se trabalhos de: genética aplicada; seleção cultural; trabalhos para aumento da produção de sementes. Em relação à cereais e leguminosas: estudo da síntese de milhos híbrido, doce, pipoca, sorgo, cereais de inverno e feijão, no sentido de criar novas variedades, mais produtivas e adaptadas ao clima de São Paulo. Em relação às oleaginosas, experiência de seleção, de tratos culturais, espaçamento, de adubação, de variedades, com as culturas do amendoim, mamona e tungue. Ademais, estudava-se a cultura do fumo, plantas inseticidas e medicinais.

A SAIC, na oportunidade, preocupada com os problemas relativos à cultura do café no Estado de São Paulo, procurou melhorar a assistência ao produtor, procurando também novas alternativas a serem oferecidas.

Estimulou a fruticultura e a olericultura, tomou medidas para incrementar a produção de sementes de algodão. Cuidou das estimativas e estatísticas de safra, tendo desempenhado ainda um papel importante na distribuição de cotas referentes ao racionamento de combustível, torta de algodão, arame farpado e farelinho de trigo, em decorrência do racionamento estabelecido em virtude da Guerra.

### Período 1946-50

Neste período constitucional, o Governo eleito, Adhemar Pereira de Barros teve os seguintes Secretários de Agricultura, Alkindar Monteiro Junqueira (10 meses), Hugo Borghi (2 meses), Salvador Toledo Artigas (18 meses) e José Edgard Pereira Barreto (3 meses) (QUADRO A.5).

Uma nova reorganização foi efetuada na Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio, ao desmembrar-se em Secretaria dos Negócios da Agricultura e Secretaria do Trabalho, Comércio e Indústria.

Na nova Secretaria dos Negócios da Agricultura introduz-se a união do Departamento de Fomento da Produção Vegetal com o Instituto Agrônômico de Campinas. É interessante destacar nesta transformação, a influência do modelo-americano de extensão rural pois o Relatório da SAIC (1946, pg.370) diz que essa modificação visava, "dar à lavoura, de maneira eficiente a assistência técnica e fomento, como nos Estados Unidos da América do Norte."

O relatório protesta quanto ao fato de se considerar a agricultura como simples modo de viver, e não uma atividade econômica, e diz "Tem se desprezado, dentro do Estado capitalista, o direito e a necessidade do agricultor, de um lucro compatível com o seu trabalho e o seu esforço, capaz de lhe proporcionar suficiência econômica e capacidade aquisitiva indispensáveis." Por outro lado coloca claramente o papel do Estado em relação à sociedade dizendo que "A grande verdade é que não há fortuna nem felicidade coletiva, sem a ação do Estado, garantidor dos direitos individuais e da ordem pública. Sem ela, o lucro não existe, porque se transforma numa aventura à mercê de outra aventura ou assalto. Conclue-se,





portanto, que assim como o Estado assegura o capital e o lucro das empresas particulares da indústria e do comércio, cabe-lhe intervir da mesma maneira em relação à agricultura, e com mais forte razão, porque, embora economicamente mais fraca e contingente, é fundamental e insubstituível." É interessante constatar, nestas palavras oficiais, o que o Estado se dispunha a fazer já nessa época em favor da sobrevivência da iniciativa privada.

Mais especificamente em relação à medidas e motivos aparentes das política agrária considerava o relatório ser necessário: "Aproveitar os recursos materiais e humanos da Secretaria da Agricultura, seus laboratórios, e Institutos Científicos, suas Fazendas Experimentais, seus Postos de Fomento, suas Escolas Rurais e Oficinas de Mecanização" tudo isso visando "o fomento da produção, indispensável ao consumo interno e à exportação." Considera o documento, entretanto, que "...tudo isso não dará em nada caso persista a falta de braços para a lavoura e de um mínimo de bem estar para os trabalhadores. E, mais ainda, que para se conseguir algum progresso tudo depende das condições econômicas, do valor, do preço e do lucro das atividades e produtos da lavoura, pecuária e indústrias rurais."

O planejamento dos trabalhos da Secretaria da Agricultura estava baseado em:

- medidas imediatas, urgentes e emergentes
  - . armazenamento e expurgo;
  - . financiamento e preços mínimos assegurados pelo Estado a produtores de cereais;
  - . tabelamento de preços pela Comissão Estadual de Preços;
  - . serviços de racionamento
  - . medidas de abastecimento por meio de postos distribuidores mantidos

pelo DAC

- . medidas de defesa sanitária (gafanhotos) e,
- . imigração
  
- medidas de caráter mediato e permanente
  - . mecanização
  - . exposições agropecuárias
  - . fomento da cafeicultura, cotonicultura, triticultura, amendoim, pomicultura e citricultura
  - . sericultura
  - . assistência pelos agrônomos e veterinários do Estado
  - . distribuição de sementes selecionadas
  - . empréstimos de reprodutores em geral
  - . piscicultura
  - . medidas de caráter geral e nacional, para o fomento da agricultura, dependentes do programa do Ministério da Agricultura

Denunciando a "política desastrosa do Instituto do Açúcar e do Alcool" que privilegiou os estados do Norte, a Secretaria da Agricultura encaminhou representação ao Presidente da República sobre a questão da distribuição das cotas. Obtido o aumento das cotas paulistas, estas foram distribuídas inclusive aos novos fabricantes.

Em 1946 foi firmado um convênio com a Comissão Brasileira-Americana de Educação das Populações Rurais, o que foi a primeira tentativa de introduzir no Estado de São Paulo a extensão rural.

No início de 1947 a Divisão de Engenharia foi transformada no Departamento de Engenharia e Mecânica da Agricultura (DEMA), com o objetivo de treinar mão-de-obra e prestar serviços de mecanização.

O Relatório de 1946, considera o fomento da produção como a própria razão de ser da Secretaria da Agricultura, relacionando o café, algodão, milho, banana, citricultura, sericicultura e pecuária, como a atividades que deveriam ser estimuladas. Considerando as questões sociais do pescador diz o documento: "O problema brasileiro, em relação a centena de milhares de homens sacrificados pelo amarelão e pela pobreza, nas praias de nossa costa imensa, é dar-lhes instrução, assistência médica e profissão, desproletarizando-os gradualmente, pela melhoria de suas condições econômicas de vida - único sistema democrático e realmente capaz de livrar a nação do sofisma e do perigo da justiça social marxista."

A Secretaria da Agricultura se posiciona contra o Decreto nº 8.127, de outubro de 1945, que dispõe sobre a organização da vida rural, ou seja, sobre as associações rurais que deveriam representar os produtores pois o mesmo pretendia que a representação se desse através de uma associação única, reconhecida oficialmente.

A Secretaria da Agricultura se coloca contrária a modificações na aplicação dos Decretos Leis 1.888, 2.238 e 6.674, em vigor na época, relativos ao reajustamento das dívidas dos lavradores. Este episódio é interessante analisar pois demonstra a posição e o papel da Secretaria, por volta de 1946, assim como, que o poder político que as classes rurais detinham, no início da década de 30, já se via seriamente ameaçado por outros setores.

As chamadas leis de ajuste e revisão das dívidas da lavoura, surgiram, depois de 1930, em consequência da crise internacional. Através do Decreto nº 23.533, de 1º de dezembro de 1933, redigido pelo Ministro Oswaldo Aranha, estabelecia-se a redução de 50% no valor de todos os

débitos de agricultores, contraídos antes de 30/06/33. É o seguinte o preâmbulo do decreto, que é claro quanto aos argumentos para se socializar os prejuízos da lavoura:

"O chefe do Governo Provisório dos Estados Unidos do Brasil, usando das atribuições que lhe confere o Decreto 19.398 de 11 de novembro de 1930.

Considerando que para medidas nacionais de defesa cambial contribuiu a produção agrícola com a quase totalidade de sacrifício exigido ao país;

Considerando que devido à situação criada pela generalização da crise, a terra e todos os seus produtos sofreram uma redução considerável de valor;

Considerando que tal redução de valor criou uma situação de graves dificuldades para a quase totalidade dos agricultores ou seja para a própria economia nacional que na agricultura assenta as suas bases;

Considerando que, em tais casos, cabe ao poder público prover tomando providências para defesa dos interesses nacionais confundidos com os particulares (grifo nosso).

A noção de Estado confundido, pelo menos nas crises, com os interesses da fração agrária está expressa abertamente na citação anterior. O relatório da Secretaria da Agricultura (1946) comentando o Decreto diz: "... o pensamento do Governo foi de reparar uma injustiça, econômica e social, praticada unilateralmente e exclusivamente contra os agricultores, cujo sacrifício assegurou o crédito externo da nação e com ela a própria estabilidade da moeda. Isto vale dizer, garantir a própria riqueza dos credores em geral e, particularmente, dos credores da lavoura, da pecuária e das indústrias rurais, cujo capital ou dinheiro ter-se-ia, de outra

forma, pelo descrédito da nação e o crack, transformando em água...”

A defesa que a Secretaria da Agricultura faz da continuação dos esquemas até então vigentes de reajustamento econômico das dívidas da lavoura deve-se ao fato de que um Banco com o apoio Associação Bancária do Rio de Janeiro sugeriu alterações no Decreto-Lei nº 6.674 devido a que “todos os credores se encontravam na eminência de prejuízo injusto.” Aparece aqui, e o relatório diz textualmente, em relação a esses acontecimentos que “Esta circunstancia é eloquente e deve ser retida para firmar as posições comerciais e bancárias de um lado e de devedores agrícolas, de outro.” Num documento oficial aflora a contradição dos interesses das duas frações da classe dominante, que disputavam, então, a posição hegemônica.

Face aos problemas decorrentes da II Guerra Mundial, a questão do abastecimento de gêneros de primeira necessidade à população, foi intensa e ganhou destaque a ação da Secretaria da Agricultura nesse campo. O Departamento de Assistência ao Cooperativismo distribuiu produtos para serem comercializados no Mercado central da Capital, feiras livres e, também, através de caminhões na periferia.

Também na área do abastecimento, procurou-se introduzir a soja na alimentação da população face às suas altas qualidades nutritivas. Diz o relatório, em relação a esta medida, que se repete periodicamente na ação da Secretaria da Agricultura. “Embora os trabalhos no sentido de resolver os problemas da cozinha deste alimento estejam em andamento, pode-se assegurar que os elementos já conseguidos são suficientes para o desenvolvimento e vitória dessa iniciativa.” Vale destacar que, até o presente, não se conseguiu resolver esses problemas apesar do surgimento do “leite de soja”.

Destaca-se ainda a ação da Secretaria da Agricultura no combate à erosão, no fomento do associativismo, do crédito, das culturas da oliveira, amendoim, milho híbrido e do trigo. Preocupou-se, também, com a motomecanização, estabelecendo escolas de tratoristas visando "...preparar o homem para atender à solução do grande e decisivo problema da mecanização rural de que depende uma produção agrícola abundante, de qualidade superior e de baixo custo." (SÃO PAULO.GOVERNO. Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa, 1948, pg.110)

Quase 10 anos depois do seu primeiro Plano de Reerguimento do Vale do Paraíba, quando era interventor em São Paulo, volta Adhemar de Barros a estabelecer um novo plano com o mesmo objetivo.

Em 1948, a Secretaria já tinha uma rede de 16 setores agrícolas, sub-divididos em 98 regiões servidas por 112 agrônomos. acreditava-se que: "Servida com assiduidade, dedicação e tenacidade por esse aparelhamento, a lavoura paulista deverá, dentro de alguns anos perder a característica que a dominou, de nomadismo e absoluta instabilidade, para entrar em fase avançada de evolução, em que métodos racionais de agricultura prevalecerão, não só em benefício do solo como do próprio homem rural, que recebendo da terra a justa retribuição por seu trabalho, estará em vias de melhorar seu padrão de vida e alcançar elementos mais sólidos de estabilidade." (SÃO PAULO. GOVERNO. Mensagem do Governador Adhemar de Barros à Assembléia Legislativa, 1948, pg 115).

A pecuária é, então, apresentada como uma questão urgente, no sentido de atender às exigências do consumo interno e à exportação, assim como quanto a diversificação da produção animal.

Considerava-se, por outro lado, que o objetivo principal da organização era o de "elevar o padrão de vida dos campos e combater com vantagens o êxodo rural em massa das populações rurais, que ameaça de desagregação o trabalho campesino." (Relatório da Secretaria da Agricultura, 1948, pg.371)

Em relação à erosão do solo destacava-se, mais uma vez, a questão em termos de futuro da agricultura paulista ao se afirmar que o combate à erosão é um dos mais sérios problemas agrícolas e exige ação da parte da Secretaria da Agricultura e que "... a manutenção do potencial de fertilidade do solo é, sem dúvida assunto de transcendente importância, posto que o rendimento por unidade de superfície está intimamente ligado ao fator erosão, e foram grandes os esforços aplicados para sustar, por meio de processos racionais, a marcha crescente dos efeitos correlativos e desastrosos desse fator."

É interessante notar que a agricultura da época repousava, praticamente, sobre dois fatores de produção: a mão-de-obra e a terra. Como ambos já estavam tendo sua disponibilidade reduzida ou dificultada, justifica-se a preocupação com ambos.

#### Período 1951-54

O Governador eleito para este período foi Lucas Nogueira Garcez, que teve como Secretários da Agricultura, Antônio de Oliveira Costa (9 meses), João Pacheco e Chaves (21 meses) e Renato Costa Lima (16 meses) (QUADRO A.6).





Neste período surgia, já com bastante ênfase, a questão do abastecimento dos grandes centros, ao mesmo tempo em o planejamento começa a apresentar contornos claros na atuação da Secretaria da Agricultura, através de objetivos definidos. Já se fala, normalmente, em medidas de política agrícola e os consumidores aparecem como clientela na Secretaria. Neste período foi criado o Conselho de Política da Agricultura do Estado de São Paulo.

Considerava-se que a barreira para um abastecimento suficiente e consolidação econômica da agricultura paulista, era "... o crescimento vertiginoso do consumo interno, a lenta recuperação de muitos mercados internacionais, perdidos em consequência da guerra e mais a exaustão dos solos cultiváveis." (pg.6)

Como proposta de ação, apresenta o Governo o Plano Quadrienal para a agricultura, elaborado por uma Comissão constituída por dirigentes dos diversos órgãos da Secretaria e representantes de vários setores. Optou-se por um plano que privilegiava os produtos mais importantes para o Estado de São Paulo, como o campo de aplicação de medidas de política agrícola a serem indicadas ao invés de tomá-las quanto a problemas básicos, como mecanização, conservação de solos, etc..

Analisando a organização então existente na Secretaria da Agricultura, considera-se que deixava muito a desejar. Na aplicação do Plano ressalta três aspectos essenciais:

- necessidade de aperfeiçoamento dos técnicos;
- dotar a Secretaria de recursos materiais; e,
- prever a execução de reestruturação radical da Secretaria de forma a

promover melhor entrosamento entre as diversas dependências.

O Plano objetiva "atender às necessidades e interesses dos produtores - tanto lavrador quanto criador - e do consumidor" (pg.11). Amplo destaque foi dado às questões do abastecimento, pela primeira vez de uma forma planejada, visando modificar a estrutura de comercialização dos produtos agropecuários na Capital.

No aspecto do Fomento Agropecuário, dá-se importância às Casas da Lavoura, que representavam o eixo do Plano, que tinham contacto direto com os produtores e lhes prestava assistência técnica. Previa-se: a intensificação da publicidade agrícola, ou seja, levar informações ao produtor; o fornecimento de sementes e mudas altamente selecionadas; a intensificação da produção de vacinas e da assistência zootécnica; a prestação de serviços de mecanização; a divulgação de métodos conservacionistas.

A pesquisa e experimentação, também consideradas no Plano, envolviam o Instituto Agrônômico, o Instituto Biológico, o Departamento da Produção Animal, o Serviço Florestal, a Divisão de Economia Rural, o Instituto Geográfico e o Instituto de Botânica, considerados responsáveis pela orientação técnica de órgãos de ação junto aos lavradores e criadores, assim como da solução dos problemas relacionados com a produção agropecuária.

Face a opção de estabelecer um plano privilegiando apenas os produtos essenciais para a economia do Estado, ao invés de tratar de problemas gerais básicos, foram selecionados os seguintes produtos, dentro de uma escala de prioridades, visando o aumento da produção paulista e com o objetivo básico de:

- . café - maior produção econômica por área de café de melhor qualidade;
- . algodão - mais eficiente produção e distribuição de sementes selecionadas, combate às pragas, ampliar e divulgar métodos racionais de cultivo;
- . milho - melhorar o serviço de produção de sementes de milho híbrido, armazenamento apropriado, redução do custo de produção;
- . agrostologia - pesquisas e trabalhos, ampliação da produção de sementes e mudas;
- . leite e carne - melhoramento do gado de corte e leiteiro, produção de vacinas, ampliação da assistência zootécnica;
- . aves e ovos - aumentar a produção de "pintos de um dia" e serviços de assistência avícola;
- . batatinha - resolver, em definitivo, o problema da "semente" (tubérculo-semente), controle de importação da batata-semente;
- . hortaliças - ampliar a produção de sementes e prestação de maior assistência técnica;
- . silvicultura - estabelecer uma política florestal;
- . fruticultura - desenvolver a citricultura e a fruticultura em geral, no Estado de São Paulo;

- . soja - incrementar os trabalhos com esta leguminosa;
- . trigo - concentrar a pesquisa e fomento na região Sul do Estado, assim como a instalação de silos especiais;
- . seringueira - estabelecer essa cultura no Estado de São Paulo.

Dois problemas foram considerados como fundamentais, tanto para o produtor como para o consumidor: a conservação dos produtos de origem vegetal e animal e o abastecimento da Capital paulista, ambos repercutindo na economia particular do produtor e do consumidor.

A rede de silos projetada no Plano, com capacidade total de 60 mil toneladas, constituiu a primeira iniciativa da Secretaria nesse campo, relacionada com o abastecimento da Capital. Este órgão não tinha quase nenhuma experiência nesse setor e existia apenas uma companhia particular operando com silos e como compradora de cereais.

Em relação a conservação da produção de origem animal, previa-se a construção de frigoríficos no interior do Estado.

O abastecimento recebeu grande destaque no plano quadrienal da Secretaria da Agricultura, através da elaboração de um Plano de Abastecimento da Capital, no qual foram considerados três pontos fundamentais:

- a necessidade de aumento da produção de gêneros, em níveis suficientes para a alimentação da população;
- a racionalização dessa produção para que seu "custo de produção" seja

compatível com as possibilidades econômicas da produção; e,

- a melhoria das condições de distribuição, a fim de que a produção não fique excessivamente onerada com os intermediários, reduzindo o lucro do produtor e aumentando os gastos do consumidor.

É interessante transcrever o diagnóstico feito sobre alguns problemas de abastecimento, pois estes nos permitirão visualizar sua grande semelhança com o que ocorre atualmente: "...os preços dos cereais se mostram muitas vezes elevados para os consumidores, como está ocorrendo, atualmente, com o arroz e o milho, o que não significa maiores lucros ao produtor. Ao contrário, os preços recebidos pelos produtores são mantidos em níveis inferiores, situação esta que tem sido suportada pelos lavradores..." "Os altos preços dos cereais são mantidos na Capital, em virtude das dificuldades de transporte, da falta de estoques e armazenamentos, que exigem margens elevadas e permitem manobras de especuladores, altamente lesivas aos interesses de produtores e consumidores."

Quanto o abastecimento de hortaliças diz o relatório: "Atualmente, quase toda produção tem sido canalizada para o mercado consumidor através do Entrepasto Municipal, cooperativas e feiras-livres. Como o entreposto municipal, onde é feito o comércio atacadista, está dominado por um reduzido grupo de atravessadores e o número de cooperativas está reduzido a cinco apenas, fácil é constatar o caráter monopolístico da distribuição de hortaliças no mercado de São Paulo. Por outro lado, as feiraslivres estão grandemente dominadas pelos intermediários, sendo, relativamente, pequeno o número de feirantes produtores".

Para melhorar as condições de comercialização de hortaliças propõe

as seguintes medidas:

- construir um grande e moderno mercado atacadista localizado de maneira que qualquer chacareiro possa levar a sua produção e, livremente, comercializá-la, além de poder abrigar produtores do interior, cooperativas e associações;
- padronização de hortaliças;
- abertura de novas estradas na região Agrícola da Capital e conservar as existentes;
- fomentar a pequena horta e o pomar doméstico, através da ampla campanha educativa e distribuição de sementes e mudas.

Neste período surge a preocupação com a criação do "Cinturão Verde", da cidade de São Paulo, visando o abastecimento de horti-fruti-granjeiros.

Este diagnóstico sobre o abastecimento, se comparado com a situação atual indica claramente que, em essência, quase nada foi resolvido. Alteraram-se e cresceram os equipamentos, em tamanho e número, mas os problemas substancialmente continuam os mesmos. A Coordenadoria de Abastecimento, criada em 1979, trabalha com os mesmos problemas do início da década de 50 e propõe medidas, respeitadas as diferenças na dimensão das regiões e da população, quase semelhantes.

### Período 1955-58

No período Jânio Quadros no Governo do Estado algumas importantes medidas foram tomadas, sendo as principais na área de abastecimento (QUADRO A.7). Assim, foi iniciada a construção dos mercados distritais da Capital; do Centro de Abastecimento da Capital; da Rede de Silos e Armazéns Gerais do Estado de São Paulo, com o objetivo de melhorar o abastecimento do interior e da Capital, e também as condições para a produção comercial e exportação.

No campo da produção agrícola foi aumentado o número de Casas da Lavoura, estimulada a produção, preparo e distribuição de sementes melhoradas, e a soja mereceu destaque chamando atenção; foi criada a Divisão de Economia Rural, incrementou-se o controle das derrubadas e instituiu-se um Plano Florestal para o Estado, estimulou-se a sericicultura, a conservação do solo e a mecanização, o ensino agrícola prático, e o cooperativismo. A pesquisa desenvolvia trabalhos relativos as culturas do algodão, café, milho, seringueira, e cacau. A citricultura encontrava-se em grande evolução no Estado. É desse período a entrada do café "Mundo Novo" de melhores características agrônômicas e introdução das técnicas de despulpamento do café.

Percebe-se que várias obras iniciadas, somente puderam ser concluídas no Governo seguinte e que as inovações introduzidas não foram geradas nesse período mas em períodos anteriores quando foram iniciadas as pesquisas.

Os Secretários de Agricultura deste período foram Raimundo Firmino Cruz Martins (9 meses), Lincoln Feliciano da Silva (1 mês), Paulo de Castro



QUADRO A.7 - Medidas Propostas e ou Tomadas e Objetivos Gerais de Política Agrária da Secret.da Agricultura, Estado de S.Paulo  
Período 1955 - 58

Medidas Propostas e/ou Tomadas	Objetivos Gerais
1 - Construção de mercados distritais na Capital	1 - Abastecimento do interior e da capital e melhoria das condições de produção, comercialização e exportação
2 - Construção do Centro de Abastecimento da Capital	
3 - Construção da Rede de Silos e Armazens Gerais.	
4 - Criação do Serviço de Fomento Agropecuário da Capital	2 - Desenvolver o "Cinturão Verde".
5 - Criação em 1958 da Divisão de Economia Rural.	
6 - Pesquisa agrônômica centrada no café, cana-de-açúcar, milho, citrus, algodão, seringueira e cacau.	3 - Ampliar o âmbito dos serviços prestados.
7 - Intensificação dos serviços de mecanização agrícola.	4 - Melhorar a assistência técnica.
8 - Campanhas em prol de maior produção.	
9 - Concentração de cafeicultores.	
10 - Áreas de demonstração.	
11 - Campos de multiplicação de mudas e fomento a viveiros particulares.	
12 - Convênio com o IBC na área de defesa sanitária.	
13 - Apoio a sericicultura (pesq., fomento e produção da seda).	
14 - Prospecção de jazidas de minerais e calcário.	
15 - Declaração de utilidade pública a Reserva do Pontal e Lagoa de São Paulo.	
16 - Ensino Agrícola.	
17 - Fiscalização de produtos e insumos (leite, adubos, rações, etc.).	
18 - Cooperativismo	
Período 1955 - 58	
Governo Federal - Café Filho Juscelino Kubitscheck	Ministerio da Agricultura - Munhoz da Rocha Mário Meneguetti Antonio B. de Carvalho
Governo Estadual - Jânio da Silva Quadros	Secretário da Agricultura - Raimundo F. Cruz Martins Lincoln F. da Silva Paulo de Castro Viana Antonio Correa Meyer Jaime Almeida Pinto Walter Ramos Jardim



Vianna (5 meses), Antônio Correa Mayer (3 meses), Jaime de Almeida Pinto (21 meses) e Walter Ramos Jardim (8 meses).

#### Período 1959-62

No final dos anos 50 e início dos anos 60 o Estado Populista entra em crise e a classe trabalhadora começa a perder sua influência no Estado.

Nesse período foi o controle cambial que possibilitou a transferência de capital do setor exportador agrícola para a acumulação industrial.

Por volta de 1962, surgiram tendências depressivas que resultaram no desemprego, elevação da capacidade ociosa e quebra das empresas mais débeis dos três setores da economia, desnacionalização e centralização de capitais.

O Governo deste período foi Carvalho Pinto que teve como Secretários de Agricultura, José Bonifácio Coutinho Nogueira (39 meses) e Urbano de Andrade Junqueira (9 meses).

Em 1962 a Secretaria da Agricultura elabora o seu primeiro documento, onde é feita uma análise global dos problemas da agricultura paulista e propostas medidas que muito se aproximam de uma política agrária.

Os pontos programáticos principais do Governo na área da

agricultura foram: o aumento da produtividade por unidade de área e de capital; conservação de recursos naturais; aperfeiçoamento da comercialização; nova política fiscal de uso da terra; e, financiamento (QUADRO A.8).

Quanto à produtividade, considerou que o "seu aumento depende, fundamentalmente, de três grupos de fatores: bases científicas, fomento e recursos adequados." Ademais, visando alcançar resultados a curto prazo, foi iniciada uma Campanha de Produtividade, imaginada como um movimento de sentido cíclico a fim de propagar intensivamente as modernas práticas agrícolas junto a lavradores. Para estimular a adoção de práticas modernas e face ao custo que representava sua adoção, o Governo procurou equipar-se para poder prestar serviços de mecanização à lavoura.

Em relação à conservação dos recursos naturais, foi o problema florestal que recebeu maior atenção. O Conselho Florestal preparou o levantamento florestal minucioso do Estado. A Secretaria preocupou-se com a conservação do solo.

As atividades mais características da administração Carvalho Pinto foram sem dúvida a Revisão Agrária, Armazenamento e Abastecimento e a implantação do Centro Tropical de Pesquisa e Tecnologia de Alimentos.

Quanto à Revisão Agrária, foram tomadas as providências de ordem fiscal tendentes a estimular o uso da terra em bases técnicas e socialmente idôneas, ou seja, a tributação territorial rural progressiva. Embora a Emenda Constitucional nº 5 tenha transferido para a competência do município o lançamento, o que dificultou o desenvolvimento do programa, assim mesmo procurou a Secretaria levá-lo adiante estabelecendo convênios com os municípios.

QUADRO A.8 - Medidas Propostas e ou Tomadas e Objetivos Gerais de Política Agrária da Secret.da Agricultura, Estado de S.Paulo  
Período 1959 - 62

Medidas Propostas e/ou Tomadas	Objetivos Gerais
1- Melhoria das bases científicas.	1 - Aumento da produtividade.
2 - Fomento agropecuário.	2 - Conservação dos recursos naturais.
3 - Oferecer recursos financeiros.	3 - Aperfeiçoamento da comercialização e armazenagem.
4 - Prestação de serviços de mecanização.	
5 - Campanha de produtividade.	
6 - Ante-projeto do novo Código Florestal.	4 - Nova política fiscal de uso da terra.
7 - Levantamento florestal do Estado.	
8 - Conservação do solo.	
9 - Início da construção do Centro Estadual de Abastecimento SA (CEASA).	5 - Aumento da eficiência do processo de abastecimento da capital.
10 - Criação de postos volantes de classificação de café	
11 - Estudos para instalação de uma unidade de pesquisa em tecnologia de alimentos e implantação do Centro Tropical de Pesquisa e Tecnologia de Alimentos.	
12 - Aprovação da Lei 5440 de 23/10/59 que isenta de ITR os estabelecimentos menores do que 20 ha.	
13 - Ensino Agrícola.	
14 - Cooperativismo.	
15 - Levantamentos aerofotogramétricos e geológicos. Cobertura aerofotogramétrica.	
16 - Aprovação em 30/12/60 da Lei 5994 da "Revisão Agrária".	6 - Modificação gradual da estrutura agrária de forma a equilibrá-la com o surto industrial.
17 - Ênfase no estudo de adubação, seleção de variedades resistentes de algodão, seringueira, citrus e na produção de sementes nacionais de batata.	
18 - Melhoramento de bovinos (Centro de Nutrição Animal).	
19 - Criação do Centro de Treinamento de Campinas (CETREC).	7 - Atualização técnica dos técnicos e metodologia de agrícola.
20 - Aquisição de florestas e reflorestamento.	8 - Preservação da florestas.
21 - Prosseguir na erradicação do "Cancro Citrico" e "Carvão da Cana" (defesa sanitária).	9 - Atenuar a elevação do custo de vida.
22 - Autorização do Governo Federal para a reabertura da exportação de milho.	10 - Melhorar a oferta de prod.agric.a industrialização
23 - Sugeriu e viu aceito pelas autoridades federais seu conceito de preços mínimos para os produtos agropecuários, incluindo na sua formação, além dos custos de produção, um lucro ao produtor.	11 - Contribuir para a expansão das exportações.
24 - Transferencia a Secretaria do Trabalho, Industria e Comercio do Departamento de Imigração e Colonização.	

Período 1959 - 62	Governo Federal - Juscelino Kubistcheck de Oliveira Jânio Quadros João Goulart	Ministerio da Agricultura - Antonio Barros de Carvalho Romero Costa Armando Monteiro
	Governo Estadual - Carvalho Pinto	Secretaria da Agricultura - Jose Bonifácio C. Nogueira Urbano de Andrade Junqueira

Em 30 de dezembro de 1960 foi sancionada a Lei nº 5.994 conhecida como da "Revisão Agrária", que objetivava a modificação gradual da estrutura agrária de forma a equilibrá-la com o surto industrial. Os pontos principais dessa lei eram: a taxaçoão progressiva, proporcional ao poder econômico do proprietário; isençoão à pequena propriedade; o encorajamento às práticas agrícolas racionais e ao tratamento humano dos trabalhadores através da reduçoão do imposto sobre as propriedades modelos e a sua mojoraçoão no caso de latifúndios inaproveitados; a vinculaçoão dos recursos do imposto à execuçoão de projetos de colonizaçoão, com a dupla finalidade de difundir práticas modernas e permitir o acesso à terra aos que nela trabalham; a isençoão de impostos às áreas florestais.

Continuaram os programas de pesquisa aplicada, com ênfase no estudo da adubaçoão, seleçoão de variedades resistentes de algodão, seringueira, e citrus e na produçoão de sementes nacionais de batata. Na pecuária destacou-se o melhoramento bovino. Foram iniciadas investigaçoões sobre tecnologia de alimentos e levantamentos aerofotogramétricos do Estado.

Em relaçoão ao fomento agropecuário foram intensificadas instalaçoões<sup>de</sup> novas unidades, aumentando a distribuçoão de sementes e mudas. Criou-se o Centro de Treinamento de Campinas (CETREC), com o objetivo de ministrar cursos de atualizaçoão técnica, metodologia de extensão agrícola e assuntos correlatos. Este órgão funcionaria intimamente associado a Divisão de Assistência Técnica Especializada (DATE), órgão transmissor de informaçoão técnica do órgão de pesquisa para o de fomento.

O armazenamento e ensilagem continuam a ser um dos pontos capitais do programa do Governo na área da agricultura no sentido de normalizar o

abastecimento de cereais e amenizar a escassez da entressafra. Iniciaram-se as obras para a instalação do CEASA.

Na área da mecanização e conservação do solo foi intensa a atuação da Secretaria na forma supletiva desde que a produção nacional de tratores e implementos agrícolas era ainda insuficiente.

Prosseguiu-se a erradicação<sup>c</sup> do "cancro cítrico" e do "carvão da cana".

Na área da conservação de recursos naturais foram adquiridas florestas com a finalidade de preservação assim como prosseguiu-se no reflorestamento.

Conseguiu a Secretaria da Agricultura, autorização do Governo Federal para reabertura da exportação de 120 t. de milho, e viu aceito pelas autoridades federais seu conceito de preços mínimos para produtos agropecuários, incluindo na sua formação, além dos custos de produção, um lucro para o produtor.

Foram iniciados quatro planos de colonização nos municípios de Marília, Campinas, Meridiano e Jaú.

Objetivava-se armazenar 24% da produção total do Estado de feijão, arroz e milho face a capacidade total de armazenamento de 240.500 t.

As medidas até aqui tomadas consubstanciaram o I Plano de Ação: que resultou numa rede de armazéns e silos e um centro de abastecimento, capazes de propiciar melhores condições de comercialização de gêneros agrícolas; desenvolvimento de sério programa de expansão da assistência

técnica ao lavrador; inauguração de um processo de modificação da estrutura agrária paulista; início do financiamento de projetos de investimento na agricultura ou em indústrias a ela diretamente ligadas.

O II Plano, no que se refere ao fomento agrícola e industrial incorpora programas que constituíam a continuação lógica dos iniciados no Primeiro.

"Face à parcela de responsabilidade que cabe ao Governo do Estado na promoção do desenvolvimento econômico, particularmente da Agricultura, colocou em nível de alta prioridade o planejamento agropecuário, a médio e longo prazo." Para tanto, o Governo Carvalho Pinto, declarou ter estabelecido uma política agressiva de atendimento dos produtores em níveis muito ampliados; atuando na comercialização e abastecimento de gêneros agrícolas; reformulado o conceito de extensão rural; reequipando os serviços de mecanização agrícola e fornecimento de sementes; e, a implantação da rede de silos e armazéns e o Centro Estadual de Abastecimento.

O II Plano de Ação em relação ao Desenvolvimento Agrícola objetivava, através de "uma ação coordenada dos órgãos da Secretaria da Agricultura e, dentro de uma política econômica de estímulos à racionalização e tecnificação da agricultura paulista, no sentido de :

- influir decisivamente em todas as fases do problema do abastecimento de produtos de alimentação, de forma a atenuar a elevação do custo de vida;
- melhorar a estrutura da oferta de produtos agrícolas para industrialização;



- criar condições mais favoráveis à expansão das exportações, a fim de contribuir para a manutenção e melhoria desta fonte de financiamento do desenvolvimento nacional."

O problema do abastecimento alimentar é considerado como de "importância nevrálgica." Dois outros problemas são relacionados como principais na produção agropecuária paulista: o custo de produção elevado e a deficiência das safras para atender a demanda do consumo interno.

Analisando-se o desenvolvimento da produção agrícola verificou-se que "uma parcela dos ganhos de produtividade da agricultura, entre os períodos 1948/49 a 1952/53 e 1957/58 a 1959/60, foram transferidos para outros setores da economia" pg. 32. Analisando especificamente as culturas do algodão, arroz, milho, feijão, batata, amendoim, mandioca e cana-de-açúcar, conclue que "um aumento de 1% na produtividade produz uma diminuição relativa de 1% nos preços"... e que "Esses fatos mostram que a agricultura des-ses produtos trabalha praticamente num regime de livre concorrência, e não tinham conseqüentemente, condições para reter uma parcela dos lucros adicionais derivados dos ganhos de produtividade, o que evidentemente tornava mais difícil a solução do problema da capitalização".

Quanto ao problema pecuário concluiu que "Dentro de uma política agrária de longo prazo seria preciso estudar uma estrutura da propriedade agrícola de forma a que ela, mesmo mantendo a especialização determinada por condições geográficas, tivesse um mínimo de diversificação, inclusive pecuária"... "Deve-se, portanto, dar prioridade para aqueles projetos que procuram integrar a atividade agrícola com a pecuária."

Em relação ao problema do abastecimento, preocupou-se com a dieta do trabalhador urbano e também do rural, quando afirmava "O problema da

alimentação do homem do campo é, aliás de particular importância na execução de qualquer política agrária. "Descobriu também implicações da questão alimentar, "com as formas de contrato agrícola porque começa a generalizar-se a utilização de mão-de-obra paga apenas em dinheiro, o que deverá rebaixar ainda mais o padrão de vida do trabalhador rural...Nos contratos de trabalho, em que o proprietário cede ao trabalhador um pequeno pedaço de terra para sua "roça" e para a manutenção de algum gado leiteiro, existe sempre a possibilidade de que o trabalhador rural, venha a ampliar sua dieta com os alimentos de que carece... Na medida entretanto, em que as relações entre o proprietário e o trabalhador passam a ser puramente comerciais, com a remuneração completamente paga em dinheiro e não uma parte em facilidades de cultura, aquelas possibilidades diminuem pelo baixo nível monetário em que o salário é fixado."

Considerou, também, reduzidas as possibilidades de exportação de produtos agrícolas, exceto café, e que todo o problema se resumia na baixíssima produtividade por unidade de área da maioria dos produtos agrícolas do estado, e que sua melhoria estava ligada ao problema de sementes selecionadas, de adubação, mecanização da colheita, etc..

Levantou, também, a questão do preço mínimo e do financiamento. Sobre o financiamento de custeio à lavoura, afirmava que "o Banco do Brasil, o Banco do Estado de São Paulo e o Banco Nacional Cooperativo que prestam este serviço atendem a pouco mais de 10% das propriedades agrícolas, cobrindo menos de 30% da superfície cultivada do Estado, sendo 38% da área plantada com café; 33% da de cana; 31% da de arroz; 45% da de algodão; 18% da de milho; 1% da área da área feijão; 11% da de batata e 12% da área plantada com mandioca".

Os preços mínimos foram considerados importantes à estabilização

de renda da agricultura e que uma efetiva aplicação dos mesmos poderia corrigir a situação em que a agricultura está, sem condições de reter uma parcela substancial dos ganhos de produtividade do setor, dada a sua situação concorrencial. Sobre a política de preços mínimos, diz: "Apesar de há muitos anos virem sendo fixados preços mínimos, deve-se reconhecer que tem sido muito pequena sua influência para a estabilização da área plantada ou para o aumento do volume da produção." E isto devido "a fixação arbitrária e apenas formal dos mesmos; completa ausência de uma política agrícola consciente e capaz de determinar as possíveis repercussões dos preços mínimos sobre a área plantada; e frequentes atrasos na fixação dos preços mínimos com o intuito de diminuir a responsabilidade da administração federal."

A análise concluía, dizendo que:

-o sistema de exploração agrícola que se estabeleceu em São Paulo era destruidor do solo; derrubar matas e ir para frente;

- já não existiam terras virgens no estado de São Paulo que possam ser ocupadas pelo tipo de agricultura anterior;

-em 1961 a área ocupada com culturas parece ter atingido "um patamar" de 5 milhões de hectares e que o aumento da área de cultivo de um produto de subsistência é, em geral, compensado pela diminuição da área de outros, a curto prazo;

- dentro das atuais condições da agricultura paulista, a forma mais rápida de liberar terras está em que a cafeicultura reduza de 1/3 ou 1/4 sua área. Para tanto, dar elevada prioridade a política de erradicação dos cafeeiros esgotados;

- os ganhos de produtividade dos produtores de subsistência mais importantes tem sido nulos, como o arroz, feijão e milho, sendo exceção a batata;
- os ganhos de produtividade mais acentuados têm se dado nos produtos da agricultura industrial: algodão, amendoim, sendo a cana-de-açúcar exceção;
- dentro da agricultura, os ganhos de produtividade têm sido transferidos para os demais setores, na forma de menores aumentos de preços com relação ao índice Geral de Preços;
- dificuldades de crédito para não proprietários limita a expansão da produção agrícola; e,
- os preços mínimos são precariamente fixados e com atraso, pouco tendo contribuído para a estabilização da renda da agricultura.

O documento considera ainda, como principais dificuldades à expansão da agricultura: "a ausência de conhecimentos adequados por parte de grande número de lavradores; a dificuldade de acesso às máquinas para preparo do solo e irrigação; a grande falta de mão-de-obra na colheita; as dificuldades de armazenagem e transporte; a falta de adubos e inseticidas a preços razoáveis; as dificuldades de comercialização, etc. Além desses problemas, conta ainda a agricultura com uma estrutura defeituosa de distribuição dos seus produtos, além das dificuldades de crédito rural para a evolução da economia agrícola."

Considerava ainda indispensável a melhoria da produtividade agrícola, entendida como um aumento da produção em relação à quantidade de

fatores que para ela contribuem. E identificava as causas da baixa produtividade agrícola. Algumas são relativamente invariáveis, como as condições de solo, de clima, e das correntes de águas; outras como a densidade da população, a disponibilidade de capital, os costumes sociais, que embora aparentemente fixos, variam com o tempo.

Considerava ainda que "As técnicas de produção, os sistemas de posse da terra, as obras de irrigação e drenagem podem ser substancialmente modificadas mediante processo a longo prazo, digamos numa década e, finalmente, os outros fatores, tais como a política monetária e creditícia, os impostos, os meios de comercialização, as estruturas da procura e dos preços, podem apresentar modificações rápidas, de expressão, em um ano.

Diz o documento, "Sabe o Governo que o caminho a ser seguido é o da melhoria da produtividade agrícola, atuando sobre as causas que a determinam, procurando, em consequência, a elevação dos meios de vida dos trabalhadores."

Os instrumentos de política agrícola que o Governo colocou em execução foram:

- as atividades de pesquisa e experimentação agronômicas e zootécnicas, agrupando todos os centros de estudos, principalmente o Instituto Agronômico;
- a venda de sementes selecionadas, análise de solos, irrigação, drenagem e conservação do solo;
- o desenvolvimento do fomento animal e vegetal;

- o desenvolvimento do ensino agrícola;
- o desenvolvimento da tecnologia agrícola; e,
- o financiamento a curto prazo.

Como medidas complementares a essa política agrícola, estabeleceu por um lado o acesso à terra e por outro, recursos financeiros necessários à autonomia do proprietário rural e à conseqüente capitalização do seu trabalho. Para atender ao primeiro criou-se a "Revisão Agrária" e ao segundo um crédito de promoção ou a longo prazo. E justificava este tipo de crédito dizendo "assim se procedeu por sentir que o problema do desenvolvimento da agricultura e especialmente da melhoria da produtividade agrícola, não se localiza apenas no financiamento a curto prazo, que o Banco do Estado de São Paulo tem efetuado com êxito e na Assistência Técnica, prestada com eficiência pela Secretaria da Agricultura."

A limitação do programa de "Revisão Agrária" e de suas intenções ficam claras através da simples leitura do artigo 32 do Decreto 38.328, de 14/04/61, que regulamenta o Conselho de Revisão Agrária, no qual havia representantes da: Sociedade Rural Brasileira; Federação das Associações Rurais do Estado de São Paulo; Sociedades de Agronomia, Veterinária, Criadores de Bovinos, Cafeicultores; Associação Paulista de Municípios; Ordem dos Economistas; União das Cooperativas do Estado de São Paulo; Universidade de São Paulo; Secretaria da Saúde; Secretaria da Fazenda; Secretaria da Agricultura; e nenhum representante dos trabalhadores rurais.

Período 1963-66

Os Secretários de Agricultura deste período foram, Oscar Thompson Filho (14 meses), Fernando Penteado Cardoso (3 meses), Antônio Rodrigues Filho (10 meses), Arnaldo Cerdeira (10 meses), André Broca Filho (12 meses) e após a cassação do mandato do Governador Adhemar de Barros em meados de 1966, Glauco Pinto Viégas (7 meses) no Governo de Laudo Natel, que assumiu a governança (QUADRO A.9).

Face à instabilidade política do período, a formulação da política comercial e cambial apresentou sucessivas alterações. De modo geral, entretanto, ocorreu uma penalização das exportações de produtos agrícolas, sendo que o café e alguns outros produtos sentiram os efeitos dessa política. Com o movimento militar de 1964, a política adotada foi a de estimular as exportações, através do estabelecimento de isenções fiscais.

Surgem novamente preocupações quanto ao abastecimento interno, estabelecendo-se cotas de exportação vinculadas a preço e existência de estoques internos, ou ao compromisso de vender parcela no mercado interno.

A política de exportação de produtos agrícolas foi deixada à margem dos estímulos proporcionados à exportação de manufaturados, mantendo-se sobre suas vendas ao exterior impostos indiretos, que foram retirados dos produtos industriais.

Este foi um período bastante conturbado do País e do Estado de São Paulo, quando afloraram claramente contradições sociais de todos os tipos.

A preocupação com tais questões está presente e refletindo, naturalmente, a posição das classes dominantes frente as mesmas. A Mensagem do Governador Adhemar de Barros (SÃO PAULO. GOVERNO. Mensagem do Governador

QUADRO A.9 - Medidas Propostas e ou Tomadas e Objetivos Gerais de Política Agrária da Secret.da Agricultura, Estado de S.Paulo

Período 1963 - 66

(continua)

Medidas Propostas e/ou Tomadas		Objetivos Gerais	
1 - Resolver o problema de abastecimento.		1 - Aumentar o padrão de vida do nosso povo e elevar-lhe o nível existencial.	
2 - Fomentar a produção.			
3 - Levar recursos financiáveis ao homem rural.			
4 - Levar instrução ao homem rural.			
5 - Melhoria das técnicas empregadas.		2 - Modernização da agricultura.	
6 - Ensinaamentos de higiene e prestação de assistência médica elementar		3 - Defesa dos interesses dos menos protegidos pela fortuna para o que manterá os olhos voltados aos humildes, não esquecendo, porém de amparar e estimular os detentores de riqueza que utilizem o capital de que disponham em justa função social.	
7 - Eliminar o sub-emprego rural.			
8 - Melhoria na eficiência da produção agrícola			
9 - Irrigação e drenagem.			
10 - Florestamento e reflorestamento.			
11 - Conservação do solo.			
12 - Construção de armazens e silos de pequeno e grande porte.		4 - Resolver o problema do abastecimento.	
13 - Melhoria da habitação rural.			
14 - Pesquisa dos melhores métodos de cultivo e de difusão dos conhecimentos.			
15 - Regionalização da pesquisa e experimentação.			
16 - Produção e distribuição em larga escala de sementes e mudas selecionadas.			
Período 1963 - 66	Governo Federal - João Goulart Castelo Branco	Ministerio da Agricultura -	Oswaldo Lima Filho Oscar Thompson Filho Hugo de Almeida Leme Severo Fagundes Gomes
	Governo Estadual - Adhemar de Barros Laudo Natel	Secretaria da Agricultura -	Oscar Thompson Filho Fernando Penteadado Cardoso Antonio Rodrigues Filho Arnaldo Cerdeira Andre Broca Filho Glauco Pinto Viégas





Adhemar de Barros à Assembléia Legislativa, 1963) afirma: "Com o objetivo de valorizar o ser humano o Governo tudo fará para aumentar o padrão de vida do nosso povo, elevar-lhe o nível existencial" ... "Fomentaremos a produção, para isso utilizando todos os recursos da técnica e os meios financeiros de que pudermos dispor."

O Governo Adhemar de Barros tinha como lema " A meta é o homem", em que visava o bem-estar social através do progresso. Este progresso deveria ser obtido mediante o estímulo à iniciativa privada. Verifica-se que se destaca no discurso oficial em não apenas assegurar a propriedade privada, mas garantir também o trabalho a todos, sendo a inflação e as greves suas preocupações centrais.

As propostas de atuação da Secretaria da Agricultura adquiriram, pelo menos no discurso, preocupação com o abastecimento, estabilidade social, bem-estar da população e equipamento e modernização da agricultura. Diz o mesmo relatório: "... Para uma vida mais humana é imperioso resolver-se de vez o problema do abastecimento de gêneros alimentícios. A fartura apazigua os espíritos e propicia a estabilidade social". Acentua-se nesta época o argumento da educação como remédio para todas as questões.

Pretende-se ainda eliminar o sub-emprego rural e tornar a agricultura eficiente, constituindo a ação básica a realizar, o equipamento e a modernização da agricultura. Foram propostas medidas relativas à irrigação e drenagem; florestamento e reflorestamento; conservação do solo; construção de armazéns e silos; pesquisa e difusão de melhores métodos de cultivo; produção e distribuição de sementes e mudas melhoradas; produção e distribuição de calcário; produção de fertilizantes fosfatados; distribuição e venda de fungicidas; estabelecimento de rede regional de laboratório para análise de solo.

Acentua-se neste período a preocupação com a renda do agricultor procurando entendimentos com o Governo Federal sobre os preços mínimos. Percebe-se um inconformismo com a situação de instabilidade da produção agrícola. Diz a Mensagem do Governador citada acima (pg. 5) "O Governo procurará garantir uma renda mínima ao agricultor, o qual não deverá estar subordinadas aos fatores aleatórios e nem à variação do preço entre duas colheitas".

Amplia-se o apoio da Secretaria da Agricultura ao Programa de Erradicação de Cafeeiros anti-econômicos. Este programa que já tinha sido apoiado pelo Governo Carvalho Pinto, teve grande influência nos rumos da agricultura paulista à medida em que permitiu o aproveitamento de boas terras com pastagens, milho e outros cereais. Em relação à cafeicultura a Secretaria discordava da política do Instituto Brasileiro do Café sobre a comercialização da safra.

Frente ao rápido processo de industrialização, o Governo Adhemar de Barros tinha em relação à agricultura a seguinte perspectiva geral, "O desenvolvimento econômico requer o fortalecimento das atividades rurais responsáveis pelo fornecimentos de matérias-primas à indústria e de gêneros alimentícios à população. Em todas as áreas em que houve rápida expansão da economia interna, registrou-se desequilíbrio entre o desenvolvimento das atividades urbanas, principalmente industriais, e o da agropecuária", e ressalta a importância e a urgência de compensar esse desequilíbrio, assim como do tratamento que deve ser dispensado às atividades agropecuárias, pois, "A preservação da tranquilidade de razoável ritmo de expansão industrial, meios capazes de assegurar o bem-estar dos cidadãos exigem a adoção de medidas tendentes a estimular as atividades agropecuárias" (Plano de Desenvolvimento Integrado, 1964-66, pg 419).

O setor agropecuário é declarado altamente prioritário, procurando-se favorecer o aumento da produtividade por área cultivada e estimular a policultura. Neste sentido, especificamente, foram propostas medidas de estímulo à instalação de fábricas de fertilizantes no Estado; expandir a oferta de sementes e mudas selecionadas; ampliar a irrigação e drenagem; estímulo à eletrificação rural; estímulo à instalação projetos agroindustriais; ampliação da rede de extensão agrícola; implementação do Serviço de Informação de Mercado; apoio à pesquisa agrônômica; estímulo à mecanização rural; melhoria da oferta, qualidade e preços das rações e tortas; e de ampliação da capacidade de armazenamento da CEAGESP e do início do funcionamento do CEASA.

É interessante destacar como neste Governo aflora quanto ao setor agrícola a preocupação com a "tranquilidade social, e garantia de manutenção do ritmo de expansão industrial, de forma a assegurar o bem-estar dos cidadãos". Pode-se verificar, entretanto, que o mesmo plano reduz totalmente o papel da "revisão agrária" do Governo Carvalho Pinto que o antecedeu e que a tinha como elemento destacado da sua política agrária.

A limitação da atuação da Secretaria da Agricultura e do Governo do Estado é plenamente reconhecido quando diz "parcela substancial dos instrumentos de controle fiscal, cambial e monetário encontram-se fora do âmbito da ação política do Governo Estadual" e saindo pela tangente, prossegue, "... pelo que, sobre eles, não se farão considerações neste trabalho..." E seu caráter conservador, ao afirmar: "em sua ação, terá o Governo como intento permanente a defesa dos interesses dos menos protegidos pela fortuna, para o que manterá os olhos voltados para os humildes; não esquecerá, porém de amparar e estimular os detentores de riqueza que utilizem o capital de que disponham em sua justa função social"

(SÃO PAULO. GOVERNO. Mensagem do Governo Adhemar de Barros à Assembléia Legislativa, 1963, pg. 5).

#### Período 1967-70

A partir de 1967 reinicia-se o crescimento puxado pelo desenvolvimento do setor de produção de bens de consumo duráveis. Esse padrão de acumulação exige o crescimento das exportações de forma a viabilizar a importação de bens de capital e recursos externos. Desenvolveu-se então um programa de estímulo as exportações para determinados produtos industriais e agrícolas. As características dos mercados externo e interno levaram ao estabelecimento de políticas visando atingir especificamente alguns produtos, atividades e produtores.

A partir de 1968 a taxa cambial passou a ser reajustada mais amiúde favorecendo as exportações. Ocorreu, entretanto, uma queda real da taxa de câmbio que foi compensada, a partir de 1969, por prêmios fiscais aos produtos industriais ao passo que para os produtos agrícolas foram mantidos os impostos indiretos. Mesmo assim o desempenho do setor agrícola foi bom nesse período. Os estímulos gerados pelos preços externos e pela política de minidesvalorização cambial compensaram de certa forma a discriminação feita em relação à exportação de produtos agrícola. As exportações agrícolas só não foram maiores devido à ênfase dada à questão do abastecimento interno como fator limitante das mesmas.

Tem início neste período uma nova política tributária federal que alterou substancialmente a sistemática anterior, reduzindo a receita tributária estadual.

O Governador indicado para este período foi Roberto de Abreu Sodré, que teve como Secretário de Agricultura, Herbert Victor Levy (23 meses), Antonio Rodrigues Filho (17 meses) e Paulo da Rocha Camargo (8 meses) (QUADRO A.10).

Em meados de 1967 com a publicação do decreto nº 48133 de 20 de junho de 1967 foi iniciada a reforma administrativa da Secretaria da Agricultura, ficando estruturado da seguinte forma:

. Assistência Técnica - foi organizada a Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), constituída pelas Casas de Agricultura, órgãos localizados nos municípios responsáveis pela prestação de assistência técnica em todos os campos de especialidades. Foram criados órgãos sub-regionais que subordinavam tecnicamente as Casas da Agricultura e as supervisionavam, assim como, as Divisões Regionais Agrícolas para dirigirem e supervisionarem técnica e administrativamente, as atividades de assistência técnica a nível regional. Aos órgãos centrais da Coordenadoria foi atribuído o fornecimento de retaguarda e suporte técnico de que a rede assistencial agrícola necessitasse, face a bagagem técnica dos mesmos e também ao seu intercâmbio permanente com os Institutos de Pesquisa. Essa organização assistencial em São Paulo procurava integrar, coordenadamente, as atividades de assistência técnica nas áreas de: defesa sanitária animal e vegetal; fitotécnica; zootécnica; prestação de serviços; inspeção e classificação de produtos e insumos agrícolas; defesa dos recursos naturais; conservação do solo e melhor aproveitamento da água; sócio economia rural e fornecimento de bens de produção; e fornecimento de sementes e mudas.

. Pesquisa - foram instituídas duas coordenadorias, a da Pesquisa

QUADRO A.10 - Medidas Propostas e ou Tomadas e Objetivos Gerais de Política Agrária da Secret.da Agricultura, Estado de S.Paulo  
Período 1967 - 70

Medidas Propostas e/ou Tomadas	Objetivos Gerais
1 - Fixação da Casa da Lavoura como unidade de prestação de assistência técnica em todas as áreas, órgão regionais e Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (1967).	
2 - Transferência do Dpto de Imigração e Colonização para a Secretaria da Promoção Social.	
3 - Organização da Rede Assistencial do Sistema Paulista de Assistência a Agricultura.	
4 - Reorganização do DAC.	
5 - Criação do Centro de Treinamento em Assistência Técnica.	
6 - Criação do Departamento de Orientação Técnica e Departamento de Assistência Supletiva.	
7 - Transformação da Divisão de Economia Rural em Instituto de Economia Agrícola (1968).	
8 - Criação do Instituto de Pesca.	
9 - Transformação do Centro Tropical de Pesquisa em Tecnologia de Ali-	
10 - Reorganização do Instituto de Botânica.	
11 - Transformação do Dpto.Produção Animal em Instituto de Zootecnia.	
12 - Transformação do Serviço Florestal em Instituto Florestal.	
13 - Fusão do CEAGESP com CEASA originando o CEAGESP.	
14 - Aperfeiçoamento do sistema de assistência técnica por grupos.	
15 - Pesquisa e experimentação.	
16 - Conservação do solo.	
17 - Mecanização.	
18 - Engenharia Rural	
19 - Estudos de economia agrícola.	
20 - Cooperativismo.	
21 - Construção de silos e armazens e condições adequadas de transporte e embarque de produtos agropecuários.	
22 - Crédito agrícola.	
23 - Implantação dos Centros Rurais.	
24 - Alto Conselho Agrícola.	
25 - Conselhos Agrícolas Municipais.	
Período 1967 - 70	Governo Federal - Artur Costa e Silva Governo Estadual - Roberto de Abreu Sodré
	Ministerio da Agricultura - Nei Braga Ivo Arzua Cirne Lima Secretaria da Agricultura - Herbert Levy Antônio Rodrigues Filho Paulo da Rocha Camargo

Agropecuária e a de Recursos Naturais. A de pesquisa Agropecuária compreendendo:

- o Instituto Agronômico de Campinas, encarregado do incremento da produtividade e da rentabilidade econômica da lavoura paulista;
- o Instituto Biológico responsável pela vigilância e defesa sanitária das lavouras e dos rebanhos do estado;
- o Instituto de Zootécnica, que antes era o Departamento da Produção Animal, responsável pelo desenvolvimento e adaptação da tecnologia moderna à exploração agropecuária; e
- o Instituto de Tecnologia de Alimentos, oriundo das transformações do Centro Tropical de Pesquisas e Tecnologia de alimentos, órgãos tipicamente industrial; encarregado dos problemas tecnológicos da alimentação, especialmente dos principais produtos da agricultura paulista.

A Coordenadoria da Pesquisa de Recursos Naturais, compreendia os seguintes Institutos de Pesquisa que foram reorganizados:

- o Instituto Florestal, oriundo do Serviço Florestal, encarregado da exploração econômica e racional dos recursos florestais do Estado, assim como dos estudos para a sua proteção e defesa;
- o Instituto de Pesca, originário da antiga Divisão de Proteção de Peixes e Animais Silvestres, encarregado de estudar a pesca e pescado, visando ao aumento da produtividade e à exploração racional desse importante setor econômico;



- o Instituto de Botânica, incumbido de desenvolver estudos e pesquisa da vegetação, e da flora em geral, para seu melhor aproveitamento social e econômico; e

- o Instituto Geográfico e Geológico, um dos órgãos científicos mais antigos do Estado, dedicado ao estudo de recursos geográficos geológicos e minerais.

Uma das modificações mais importantes introduzidas na estrutura administrativa da Secretaria da Agricultura foi a transformação da Divisão de Economia Rural, no Instituto de Economia Agrícola. Atuando no campo da pesquisa e assessoramento econômico, ao Instituto de Economia Agrícola caberia, através de estudos e pesquisas de sócio-economia rural, colaborar para o desenvolvimento equilibrado da agricultura paulista e de sua projeção no mercado internacional, assessorando os dirigentes governamentais no traçado das diretrizes da política agrícola do Estado.

A estrutura funcional e o conteúdo do referido decreto, dão as grandes linhas da "política agrícola" assim como do seu futuro rumo.

Note-se que o Governador de São Paulo na época era o grande fazendeiro de café Roberto Costa de Abreu Sodré, indicado pelo Governo Federal enquanto o Secretário da Agricultura era o deputado Herbert Victor Levy, ligado ao setor exportador de café, ambos originários da hoje extinta União Democrática Nacional (UDN). No mesmo período Abreu Sodré, foram secretários também, substituindo a Herbert Levy os fazendeiros e engenheiros agrônomos, Antonio Rodrigues Filho e Paulo da Rocha Camargo. Não se pode portanto considerar que a classe agrária ou proprietária rural estivesse ausente do processo de reforma administrativa efetuada na

Secretaria da Agricultura e que de certa forma definirá "a priori" o leito por onde deveria correr a política agrária da Secretaria da Agricultura nos anos seguintes.

Pelo decreto, foi criada uma Junta Deliberativa composta pelo Secretário de Agricultura (que a preside), pelos Coordenadores de Assistência Técnica; Pesquisa e Experimentação; Recursos Naturais, Atividades Complementares; pelo Diretor do Instituto de Economia Agrícola; e pelo Coordenador do Grupo de Planejamento Setorial. A Junta Deliberativa é considerada "a unidade superior de deliberação colegiada da Secretaria da Agricultura para a formulação da política agrícola e para o planejamento de suas atividades", cabendo-lhe entre outras atribuições, mais de caráter administrativo, "estabelecer as grandes diretrizes de política agrícola que interessa ao Estado quer isoladamente quer em suas implicações com outros setores de atividades ou outras regiões do País" (pg. 17). O parágrafo último indica que no planejamento dos trabalhos da Secretaria serão consideradas as atividades das comissões técnicas, das entidades tuteladas, assim como as sugestões oferecidas pelos órgãos consultivos.

Verifica-se, portanto, que se houve perda do poder de decisão das classes proprietárias rurais, chamadas classes produtoras rurais, em relação às medidas de políticas agrícolas, pelo menos no caso específico do Estado de São Paulo, ela ocorreu com a presença e participação de seus representantes nos mais altos escalões da administração estadual. Essa participação foi praticamente contínua na Secretaria da Agricultura e eventual na governança do Estado.

A Divisão de Economia Rural da Secretaria da Agricultura constituía-se apenas em uma unidade do Departamento da Produção Vegetal. Com a reforma administrativa procurou-se estender a sua atuação a todos os

setores da Secretaria e não apenas à produção vegetal. O decreto de criação do Instituto de Economia Agrícola de nº 49.786 de 11 de junho de 1968, subordinava este órgão diretamente ao Secretário da Agricultura. Além das atribuições já citadas este decreto incumbia o IEA a responsabilidade de "preparar e encaminhar as reivindicações da agricultura do Estado de São Paulo junto ao Governo Federal (pg. 111 e 112).

Outra medida tomada com a reforma administrativa foi a transferência para a Companhia Agrícola, Imobiliária e Colonizadora (CAIC), das funções de prestação de serviços e mecanização agrícola, extinguindo-se o Departamento de Engenharia e Mecânica da Agricultura (DEMA). E, finalmente o Departamento de Imigração e Colonização foi transferido para a Secretaria da Promoção Social.

#### Período 1971-74

No último ano deste período ocorreu uma inversão na situação do balanço de pagamentos, como consequência da crise do petróleo e a deterioração da relação de troca. Neste período ocorreram grandes elevações nos preços dos produtos primários aumentando o valor global das exportações desses produtos.

Dentre as medidas e objetivos explicitados em relação a atuação da SA verifica-se que neste período houve uma preocupação com a modernização da agricultura consubstanciada na intensificação e racionalização do uso de insumos modernos, pesquisas sobre sua utilização. Atendendo às diretrizes emanadas do Governo Federal procura-se melhorar a infraestrutura de exportação de grãos e frigorificáveis e o incremento de exportação de

produtos agrícolas tradicionais e novos (QUADRO A.11).

O Governo Laudo Natel definiu a agricultura como um dos seus setores prioritários, considerando-a como condicionante de uma das metas políticas do seu Governo que era a interiorização do desenvolvimento. Caso único em 50 anos de SA, Rubens de Araújo Dias ocupou a Pasta por 48 meses.

O documento Diretrizes de Atuação da Secretaria da Agricultura que expressou a orientação do período de Governo Laudo Natel afirma, "a política agrícola se insere na política econômica geral, o que gera alguns conflitos e contradições, e seus níveis de decisão são variados e dependentes do Governo Federal, do Governo Estadual e da iniciativa privada" ... "para levar à prática tal política agrícola a Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo deve procurar por todos os meios sintonizar e conjugar a sua atuação com a dos órgãos do Governo Federal e com os demais setores do Governo Estadual, respeitando a área de competência de cada um, bem como considerar os esforços da iniciativa privada ... que tenham os mesmos objetivos ..." (pg. 13).

Diz ainda o documento "O Governo Federal, enquanto responsável pela política econômica geral e pela coordenação da política agrícola nacional, controla, através de seus órgãos específicos, os principais mecanismos propulsores do setor agrícola. Assim, as políticas relativas ao comércio exterior (tarifa, frete, câmbio), crédito e tributação, preços mínimos, abastecimento, comunicação e infraestrutura em geral são formuladas e controladas pelo nível federal, com reflexos diretos ou indiretos no setor agrícola paulista" ... "Além disso, certos produtos agropecuários básicos para a economia nacional, tais como: café, cana-de-açúcar, carne, leite e outros são objetivo de políticas especiais do Governo Central em alguns casos inclusive com órgãos específicos para

QUADRO A.11 - Medidas Propostas e ou Tomadas e Objetivos Gerais de Política Agrária da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo  
Período 1971 - 74

Medidas Propostas e/ou Tomadas	Objetivos Gerais
1 - Zoneamento agrícola.	1 - Contribuir para o desenvolvimento econômico geral do País.
2 - Assistência técnica.	2 - Aumentar o nível de bem estar econômico e social de toda comunidade.
3 - Contabilidade agrícola.	3 - Melhorar os níveis de produtividade do setor agrícola.
4 - Intensificação e racionalização do uso de insumos modernos.	4 - Prover oportunidade para uma melhor distribuição de renda.
5 - Fiscalização e controle de produtos e insumos.	5 - Contribuir como Unidade de Federação para o eficiente e melhor suprimento de produtos agrícolas para um crescente mercado interno.
6 - Produção e distribuição de sementes e mudas.	6 - Contribuir para o aumento da receita cambial no País.
7 - Pesquisa sobre o uso de insumos e melhoramento genético.	7 - Prover capital e outros recursos para o desenvolvimento econômico geral.
8 - Melhoria da infraestrutura de exportação de grãos e frigorificáveis.	8 - Contribuir para a integração econômica, pela ampliação da capacidade de absorção de produtos não agrícolas.
9 - Padronização de produtos agrícolas.	9 - Ampliação de mercados para produtos agropecuários.
10 - Melhoria da dieta alimentar da população.	10 - Desenvolvimento tecnológico do setor agrícola.
11 - Incremento da exportação de produtos agrícolas tradicionais e novos.	
12 - Detecção e implementação do uso de técnicas e insumos modernos adequados às necessidades atuais	
Período 1971 -74	
Governo Federal - General Emílio Garrastazu Médici General Ernesto Geisel	Ministério da Agricultura - Cirne Lima Moura Cavalcanti
Governo Estadual - Laudo Natel	Secretaria da Agricultura - Rubens Araújo Dias

executá-las" (pg. 13).

Finalmente completa o quadro de reconhecimento da subordinação da política agrária da Secretaria da Agricultura com a seguinte afirmação "A Secretaria da Agricultura compete colaborar e fornecer subsídios para a formulação e execução de tais políticas de maneira e incrementar o desenvolvimento agrícola e econômico geral no país..." (pg. 14).

Apesar de considerar importante a sintonia entre a Secretaria da Agricultura com os setores bancários (oficiais e particulares) não apresenta qualquer esquema indicativo da mesma.

Destaca o papel fundamental da iniciativa privada em relação aos aspectos de produção, comercialização, industrialização de produtos e insumos agrícolas, principalmente quanto à modernização. Destaca o documento a existência de órgãos consultivos externos a Secretaria em todos os níveis (estadual, regional e municipal) e expõe abertamente o caráter de instrumento ou de intermediação que esse aparelho de estado tem em relação às classes dominantes quando afirma, "será intensificado o relacionamento existente com os órgãos representativos das classes produtoras (grifo nosso) em ação conjugada visando objetivos comuns. Com efeito, entidades, como a Federação da Agricultura do Estado de São Paulo - FAESP, Sociedade Rural Brasileira - SRB, Cooperativas Agrícolas em geral Associações de Criadores, Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - Fiesp, Federação do Comércio do Estado de São Paulo, Bolsa de Cereais, Bolsa de Mercadorias, bancos particulares e outras instituições, tem colaborado em suas atividades específicas, através dos anos, com a Secretaria da Agricultura" (pg. 17).

É interessante notar a exclusão desses órgãos consultivos não só

de representante de elemento fundamental do processo de produção que é a chamada mão-de-obra, que tem profundos interesses e responsabilidades no mesmo, pois a agricultura é a fonte da sua sobrevivência, mas também dos consumidores que na ponta final do processo econômico recebem os impactos dos preços altos ou da escassez dos produtos agrícolas.

Fica claro no documento, que a política agrária da Secretaria da Agricultura nesse período esteve acoplada e subordinada em termos de objetivos ao Governo Federal, assim como excluiu a classe trabalhadora da mesma.

#### Período 1975-78

A base da política cambial e comercial continuou inalterada neste período. O sistema de minidesvalorização continuou conjuntamente com medidas de incentivos às exportações de manufaturados. As elevações dos preços dos produtos agrícolas continuaram a se refletir ainda neste período, destacando-se o ocorrido com o café em 1976 e 1977 quando a receita em dólares quase triplicou para um volume físico quase igual.

No período em pauta o Governador do Estado foi Paulo Egydio Martins e foram dois os Secretários da Agricultura: Pedro Tassinari Filho e Paulo da Rocha Camargo (QUADRO A.12).

Os objetivos gerais da Secretaria no período são os de : contribuir para o desenvolvimento econômico e geral do Estado e do País e, aumentar o nível de bem estar econômico de todaa comunidade. Os objetivos específicos são os de: melhorar os níveis de produtividade do setor

QUADRO A.12 - Medidas Propostas e ou Tomadas e Objetivos Gerais de Política Agrária da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo  
Período 1975 - 78

Medidas Propostas e/ou Tomadas	Objetivos Gerais
1 - Associativismo	1 - Aumento da renda líquida no setor agrícola
2 - Qualificação e treinamento de mão-de-obra	2 - Melhoria da eficiência do sistema de comercialização
3 - Cooperativismo	3 - Elevação do nível de vida da população agrícola
4 - Preservação do solo, da água, fauna e flora	4 - Preservação dos recursos naturais
5 - Pesquisa agrônômica e econômica	5 - Elevação dos padrões de consumo
6 - Assistência técnica	6 - Ampliação da capacidade de poupar e investir
7 - Fiscalização e controle	7 - Aumento da produtividade
8 - Suprimento de bens e serviços	8 - Desenvolvimento da agroindústria
	9 - Ampliação do mercado externo aos produtos agrícolas
	10 - Evolução tecnológica da produção
	11 - Aumento da produção
	12 - Assumir definitivamente o papel de centro irradiador de tecnologia, adequando as técnicas e insumos modernos para suprir de suas possibilidades e eficientemente a produção daquelas regiões
	13 - Procurar estimular setores produtivos que não entram em choque com produtos básicos da economia de outras regiões ou ainda especializar-se em outras fases do processo de comercialização de tais produtos
Período 1975 -78	
Governo Federal - General Ernesto Geisel	Ministério da Agricultura - Atyson Paulinelli
Governo Estadual - Paulo Egydio Martins	Secretaria da Agricultura - Pedro Tassinari Filho Paulo da Rocha Camargo



agrícola; prover oportunidade para uma melhor distribuição de renda; contribuir como unidade da Federação para o eficiente e melhor suprimento de produtos agrícolas para um crescente mercado interno; contribuir para o aumento da receita cambial do País; prover capital e outros recursos para o desenvolvimento econômico geral; e, contribuir para a integração econômica pela ampliação da capacidade de absorção de produtos não agrícolas.

As diretrizes e programação estabelecidas pela administração Pedro Tassinari, pretende estabelecer "o esboço de uma política agrícola para o estado de São Paulo, com ênfase nos instrumentos de atuação da Secretaria." Destaca-se a necessidade de intensificar a evolução tecnológica da agricultura paulista através da utilização de técnicas de produção mais intensiva quanto a utilização de capital, acompanhada de investimentos na capacitação empresarial e da força de trabalho. Considera esta administração que a "revolução tecnológica" foi implantada pelo próprio mercado de fatores e que, portanto, caberia ao setor público uma função suplementar. Considera ainda que a eficiência técnica e econômica da produção seria dada pela atuação das forças de mercado.

A Secretaria da Agricultura exerceria a função de catalizar o processo de desenvolvimento tecnológico e de gerar e tornar disponível ao produtor o conhecimento, possibilitando seu ajustamento às condições de mercado. Para tanto, o Estado dispõe de um sistema moderno de pesquisa e assistência técnica, equipado para transferir informações técnicas.

A Secretaria da Agricultura tinha a tarefa de orientar o Governo Federal na aplicação do instrumental de política agrícola em São Paulo e de colaborar com outros órgãos oficiais e privados, que direta ou indiretamente atuam no setor. Essa orientação se deu num quadro de subordinação ao Governo Federal, quando o documento (pag.6) reconhece

tacitamente que os "instrumentos de política de curto prazo são controlados pelo Governo Federal, cabendo à Secretaria da Agricultura os investimentos realizados diretamente no sentido de elevar a produção, produtividade e a renda a longo prazo" e que "os objetivos e a Estratégia da Política Agrícola Estadual são formulados a partir da orientação firmada pelo Governo Federal e das prioridades estabelecidas para o Estado de São Paulo." (pag.6)

O aumento da produtividade é considerada como "a grande fonte de crescimento do produto agrícola" e espera-se "nos próximos anos contribuir para acelerar o ritmo de crescimento da produção por unidade de área e por trabalhador." (pag.7)

O objetivo básico é a melhoria da eficiência do sistema de comercialização, a ampliação dos mercados, evitando que uma redução nos preços em proporção mais elevada do que o aumento da produção resulte numa renda agrícola menor e num clima pouco propício ao processo de modernização da agricultura. Destaca, também, as oportunidades oferecidas pelo desenvolvimento da agroindústria.

A elevação do nível de vida é considerada como "objetivo último da política agrícola do Estado" sem descuidar da preservação dos recursos naturais.

Para se atingir tais objetivos da política a nível estadual propõe estímulos ao processo de evolução tecnológica, racionalização do sistema de comercialização e preservação dos recursos naturais.

A estratégia geral da política agrícola estadual se daria através dos seus instrumentos e necessariamente de forma conjugada com entidades

federais e estaduais, de forma a viabilizá-la. Destaca, os principais instrumentos de política agrícola:

. A pesquisa agrícola como suporte a geração de tecnologia;

. A assistência técnica considerada fundamental "num programa em que a meta primordial e motora do desenvolvimento agrícola é o aumento da produtividade de forma contínua e crescente". O papel de assistência técnica "deve ser antes de mais nada, almejar o aumento substancial na quantidade de terra explorada por unidade de trabalho e o aumento da quantidade de produto por unidade de área" (pg. 17).

Considera-se também de elevada prioridade a capacitação do empresário e da mão-de-obra com objetivo de aumentar a produtividade da mão-de-obra de forma a se obter reflexos no nível de bem-estar da população.

Com a finalidade de "garantir a integração definitiva dos trabalhadores rurais em geral e produtores sem acesso aos instrumentos de estímulo, à vida econômica social e política do País". a Secretária da Agricultura deve apoiar o cooperativismo e associativismo.

Além da pesquisa e assistência técnica, à Secretaria da Agricultura caberia a prestação de serviços ao setor seja no campo da comercialização, fiscalização e controle, colonização, mecanização, etc.

Período 1979-80

O documento, Diretrizes Básicas da Secretária da Agricultura - Governo Paulo Maluf ( 1980 ) foi apresentado com o objetivo de estabelecer "as linhas gerais da política agrícola, as estratégias de ação e as principais diretrizes da Secretária da Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo". Assume que o rumo estabelecido visa alcançar um desenvolvimento agrícola mais condizente com o ritmo de crescimento econômico de São Paulo e atribui ao setor agrícola "funções destacadas como: suprir o mercado consumidor interno, com alimentos a nível de preços condizentes com as possibilidades de rendas dos consumidores; ampliar as exportações e substituir as importações; contribuindo para o equilíbrio da balança de pagamentos e o crescimento econômico; fornecer matéria-prima necessária ao crescimento do parque industrial do País e ao programa nacional de alternativas energéticas e propiciar aos empresários agrícolas, grandes, pequenos, assim como aos trabalhadores rurais, níveis de renda e salário compatível com o atual desenvolvimento econômico do País" (pg.1).

Sendo este o documento mais recente entre os analisados pois compreende o período 1979-80, é interessante destacar os lugares comuns e repetições de objetivos e meios propostos, o que reforça a consideração já feita anteriormente sobre as velhas soluções para velhos problemas. Assim é que a integração de todas as áreas da Secretaria da Agricultura e Abastecimento é considerada como uma meta da administração Guilherme Afif Domingos e principalmente através de "Um maior entrosamento entre os órgãos de pesquisa e assistência técnica, de modo a evitar a duplicidade de trabalho e o desencontro de esforços". Por outro lado estabelece que se dará preferência à execução dos trabalhos de pesquisa, de assistência técnica e de prestação de serviços que mostrem maior relevância econômica e social para o Estado, medida em termos de maior geração e distribuição de renda, além da melhoria das condições de vida do homem do campo, fim principal da ação do Governo"

Sem dúvida esses dois objetivos foram sempre perseguidos e pouco ou jamais alcançados pelas sucessivas administrações que passaram pela Secretaria da Agricultura. Como meta, o documento propõe também alcançar um maior entrosamento com as cooperativas e entidades de classe das diversas áreas, com a finalidade de conhecer de perto suas necessidades reais, meta que alguns governos conseguiram implementar, como foi o caso do funcionamento do Alto Conselho Agrícola efetivamente, durante alguns anos, no Governo Abreu Sodré.

Nesse documento que expressava as diretrizes da Secretaria da Agricultura e Abastecimento já foram relacionados um dos programas (o PRÓ-OESTE) que mais tarde caracterizariam a administração AFIF, tais como; o PRÓVALE; PRÓFEIJÃO; PRÓPEIXE; PRÓHORT; PRÓFIR; PRÓMUNICIPIO; etc.

A administração Paulo Maluf contou com quatro Secretários de Agricultura. Geraldo Diniz Junqueira, fazendeiro e Agrônomo, Eduardo de Carvalho, economista ligado ao então Ministro da Agricultura Antonio Delfim Netto; Guilherme Afif Domingos, administrador de empresas, oriundo do BADESP e ligado ao Governador; e Cláudio Braga Ferreira, produtor e técnico da Secretaria da Agricultura e Abastecimento, Engenheiro Agrônomo (QUADRO A.13).

Essas modificações sucessivas não alteraram entretanto de maneira significativa a orientação da política agrária do Estado. Esta relativa estabilidade na política relaciona-se ao fato de que seus limites são os mesmos apresentados pelas políticas agrárias de governos anteriores, assim como em decorrência da força que possui a auto-orientação relativa desempenhada pelas atribuições e funções dos diversos órgãos que compõe a Secretaria da Agricultura e Abastecimento.

QUADRO A.13 - Medidas Propostas e ou Tomadas e Objetivos Gerais de Política Agrária da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo  
Período 1979 - 82

Medidas Propostas e/ou Tomadas	Objetivos Gerais
1 - Pesquisas dirigidas à solução de problemas de pequenos e médios agricultores e alimentos básicos.	1 - Suprir o mercado consumidor interno com alimentos a nível condizente com a renda do agricultor.
2 - Pesquisas em tecnologia de alimentos.	2 - Ampliar exportações e substituir importações contribuindo para o equilíbrio da balança de pagamentos e crescimento econômico.
3 - Pesquisa, preservação, conservação e recuperação de recursos naturais.	3 - Fornecer matérias-primas ao crescimento do parque industrial do País.
4 - Assistência técnica.	4 - Colaborar com o programa nacional de alternativas energéticas.
5 - Utilização de meios de comunicação.	5 - Melhorar o nível de renda dos empresários e de salário dos trabalhadores.
6 - Associativismo.	
7 - Fiscalização e controle	
8 - Padronização e classificação de produtos agrícolas.	
9 - Produção e distribuição de semente e mudas melhoradas.	
10 - Organizar e controlar o abastecimento.	
11 - Informação de mercado.	
12 - Análise da política agrícola do Governo Federal.	
Período 1979 - 82	
Governo Federal - General João Batista Figueiredo	Ministério da Agricultura - Antonio Delfim Netto Angelo Awaury Estabile
Governo Estadual - Paulo Salim Maluf	Secretário da Agricultura - Geraldo Diniz Junqueira Eduardo de Carvalho Guilherme Afif Domingos

Um dos pontos de destaque do Governo Maluf na agricultura foi a criação da Coordenadoria de Abastecimento em 1979 com o objetivo de:

- elevar e diversificar a oferta de alimentos de modo a atingir preços mais compatíveis com o nível de renda da população;
- aumentar a auto-suficiência alimentar e reduzir custos de transporte, através do estímulo à produção de gêneros alimentício especialmente nas áreas próximas aos grandes centros urbanos;
- aprimorar as informações de mercado agrícola e os serviços de comercialização, bem como sua divulgação a produtores, agentes de comercialização, notadamente os de pequeno e médio portes e aos consumidores;
- assistir e orientar produtores, agentes de comercialização e agroindústrias quanto a novas técnicas de compra e venda, gestão empresarial, associativismo, utilização mais racional da infra-estrutura de transporte, armazenagem, classificação e padronização;
- orientar o consumidor, especialmente o de baixa renda, quanto ao valor nutritivo dos alimentos, diversificação de hábitos alimentares, preparo e processamento semi-industrial, locais de compra etc;
- implantar Mercados do Produtor e incrementar sistemas de centralização entre produtores e consumidores.

O documento analisado, além de destacar o trabalho da Coordenadoria de Abastecimento, o faz também em relação ao Instituto de

Economia Agrícola encarregado de "ativar e ampliar os estudos sobre política agrícola no País e no Estado, de forma a poder analisar os benefícios econômicos e sociais dessa política, suas falhas e possíveis soluções". (pg. 8)

Propõe-se como consequência desses estudos "uma maior integração com o Governo Federal e Estado ...". Por outro lado, estabelece que o Instituto de Economia Agrícola analisará e estudará as reivindicações das entidades de classe e dos produtores agrícolas, opinando e sugerindo alterações ao Governo Federal, fazendo com que "...a Secretaria de Agricultura e Abastecimento seja porta-voz legítimo e eficaz da agricultura de São Paulo".

A Secretaria da Agricultura, no final do período estudado, se coloca portanto como um intermediário entre produtores e Governo Federal, e ao admitir essa posição por escrito e publicamente, define o papel secundário e limitado que desempenha quanto ao poder de decisão sobre medidas de política agrária.



## ANEXO B

Da análise dos objetivos gerais das políticas agrárias em São Paulo, no que diz respeito a ação da Secretaria da Agricultura verifica-se que até o período 1955-58, de modo geral, a ênfase foi dada ao Fomento e a partir de 1959-62 ao aumento de produtividade.

Pode-se considerar, entretanto, que no primeiro período, ou pelo menos de 1930 a 1950, a dinâmica do desenvolvimento da agricultura paulista esteve centrada muito mais na ação da Secretaria da Agricultura, na sua área de desenvolvimento tecnológico, principalmente na pesquisa e fomento, ou seja, dependia muito mais de fatores endógenos ao órgão. O aumento de produtividade como meta, embora não tenha sido explicitado como objetivo

geral estava implícito no contexto de outras preocupações, provavelmente em função do fechamento da fronteira agrícola, problemas na área de mão-de-obra e de interesses das indústrias produtoras de máquinas, fertilizantes, e defensivos agrícolas (dependentes de fatores exógenos aos órgãos da Secretaria da Agricultura).

A partir do período 1959-62, o aumento da produtividade passou a ser relacionado como um dos principais e constantes objetivos da política agrária em São Paulo no que tange à Secretaria da Agricultura.

O aumento da produtividade, portanto, de um modo ou de outro, ainda que em diferentes níveis de prioridade esteve sempre presente nos objetivos gerais das políticas agrárias constituindo-se assim em uma argamassa comum das mesmas.

Um conjunto de pesquisas realizadas pelo Instituto de Economia Agrícola procurou investigar o comportamento da agricultura paulista em seus inúmeros aspectos. Destacam-se os trabalhos de SILVA (1984), que investiga o comportamento das produtividades parciais e totais dos fatores, a determinar a contribuição da pesquisa e da extensão rural para o aumento da produtividade total e relaciona a evolução do rendimento de algumas das principais culturas ao correspondente esforço de pesquisa. Este trabalho conclui que ocorreu um elevado crescimento da produtividade agregada ao longo do período coberto pela análise, 1956-80.

Em relação ao rendimento das culturas específicas comprovam os resultados mais favoráveis aos produtos exportáveis e dentre os domésticos, hortaliças e frutas, com os produtos alimentares apresentando pior resultado.

SANTOS (1984) analisou o processo de geração e adoção de novas tecnologias para café, algodão, cana-de-açúcar, laranja, soja e milho, em relação a introdução de novas variedades, utilização de fertilizantes, defensivos e de maquinaria. Conclui o trabalho que ocorreu a adoção da tecnologia disponível para os produtores paulistas.

15.124 Dulley, Richard Domingues  
 Políticas agrícolas em São Paulo  
 (1930-80): o papel da Secretaria da A  
 gricultura.

CONSULENTE:	SAÍDA:	REGRESSO:
ICA - Biblioteca	20.11.89	div.
Leanna Pette	27.12.89	div.
Ralph - ICA	21.5.90	div.
Ino grina	03-08-90	div.
Devaneya A. Romão	19-09-90	div.
Jonivalde José S.	01-08-91	div - 4/12/92

CONSULENTE:	SAÍDA:	REGRESSO:
Dwanyr	—	dia 24/3/93
Pracares, José S	26.7.93	dev
Almeida, C. Filipe	09.08.93	12.08.93
Sebastião Herculano	9/9/93	de volta 29/8/95
Maya Tatage	13/10/97	de volta 4/9/98