



ARTIGOS
TÉCNICOS

PRELIMINARES SOBRE O PLANEJAMENTO DA AGRICULTURA PAULISTA PARA 1983-87 CONTIDO NA PROPOSTA AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

Alceu A. Veiga Filho ⁽¹⁾

1-INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo fazer uma aproximação avaliativa do planejamento traçado para o setor agrícola paulista, para o período 1983/87, discutindo-o e classificando-o dentro das estratégias de desenvolvimento previamente tipificadas em modelo proposto pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), o qual originou-se de um amplo diagnóstico sobre a evolução da agricultura latino-americana ⁽²⁾; procurando extrair conclusões que balizem sugestões para sua continuidade no futuro próximo.

Segundo esse modelo, o planejamento para o desenvolvimento da agricultura tem duas vertentes básicas, com concepções diferenciadas sobre como se dá esse processo. Uma delas entende que a existência de diferenças dentro do setor é consequência do atraso relativo de subsetores comparativamente a outros e que a superação desse estado de coisas depende da continuação do progresso nos subsetores mais adiantados, de tal forma que estes últimos acabarão por modernizar aqueles atrasados. Essa primeira via é classificada, no modelo, no grupo de estratégias que conduzem ao crescimento econômico sem mudanças estruturais orientadas no sentido de diminuir as desigualdades sociais. Por outro lado, as estratégias classificadas no grupo de opções que conduzem a mudanças estruturais admitem, por hipótese, que as extremas diferenças sociais existentes são resultado da "própria dinâmica do sistema econômico e da agricultura como parte da mesma" ⁽³⁾, sendo nesse quadro que atuarão para modificá-lo.

Esquemáticamente, a figura 1 sintetiza essas formas de atuação e suas consequências no meio rural.

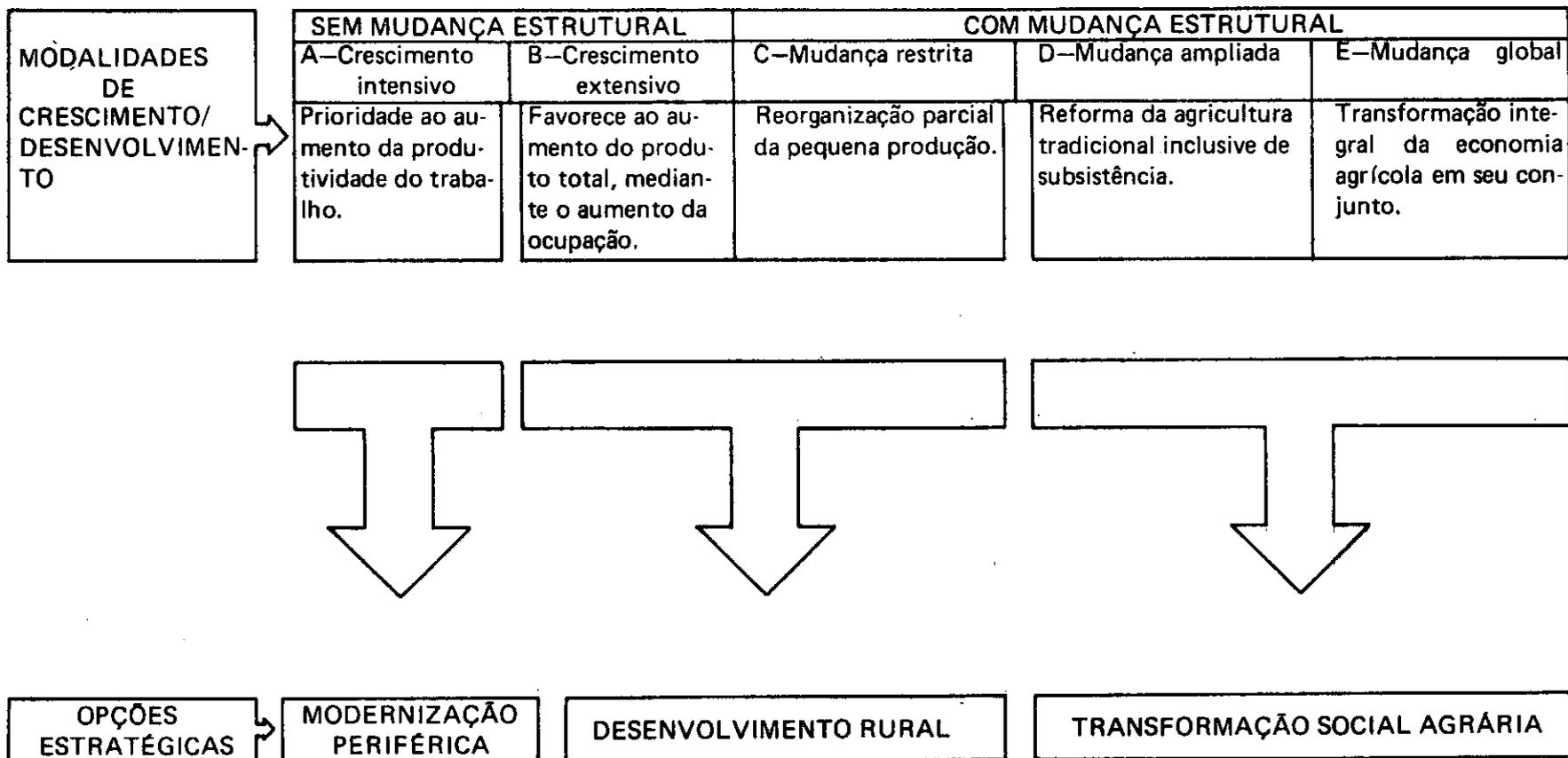
A estratégia A, de crescimento intensivo, é identificada com políticas que favorecem a acumulação de capital através do aumento acentuado da produtividade do trabalho, em um processo que não altera a tendência da estrutura fundiária e da distribuição de renda e de riqueza. As estratégias subseqüentes, B e C, buscam atingir os segmentos

⁽¹⁾ Este artigo beneficiou-se das discussões sobre a importância de incentivar-se formas associativas no meio rural, mantidas com Nelson B. Martin, José Sidnei Gonçalves e Luiz Carlos Assef.

⁽²⁾ FAO. *La agricultura hacia el año 2000: problemas y opciones de América Latina*. Roma, 1981. 239p.

⁽³⁾ *Ibidem*, p.55 (tradução livre)

FIGURA 1. - Esquematização das Modalidades e Opções de Crescimento/Desenvolvimento para o Setor Rural



Fonte: FAO. *La agricultura hacia el año 2000: problemas y opciones de America Latina*. Roma, 1981. 239p.

tecnologicamente mais atrasados do setor agrícola, de duas formas diferenciadas: quando incluem ou não mudanças estruturais, seja no perfil de distribuição de renda e/ou no uso da propriedade e posse da terra. A estratégia B caracteriza-se pela aplicação do arsenal tradicional de medidas de política — crédito, assistência técnica, infra-estrutura de comercialização, etc — a pequenos produtores e também medidas dirigidas à mão-de-obra, no sentido de melhor utilizá-la dentro do setor. A estratégia C, além dessas providências, inclui medidas como reformas agrárias regionalizadas, programas de colonização e regularização na posse da terra.

Vale repetir que a dinâmica do desenvolvimento em todas as estratégias até aqui referenciadas é dada pelo segmento capitalizado da agricultura que, em essência, é conduzido pela forma como se processa a acumulação de capital na economia como um todo. Sendo assim, as estratégias de desenvolvimento adotadas, mais especificamente a B ou C, têm que levar em consideração as necessidades ditadas por essa dinâmica capitalista, enfrentando suas principais contradições e atuando na agricultura de maneira a reter a mão-de-obra liberada em excesso, impedir a queda na produção de alimentos, substituir importações de produtos e de bens de capital e insumos modernos e reduzir as pressões sociais advindas de conflitos por uso da terra. Desse modo, essas estratégias de desenvolvimento devem assentar-se em apoiar o desenvolvimento do setor moderno, criando, além disso, condições para o crescimento dos setores viáveis do segmento não moderno, adotando, por fim, políticas redistributivas (4).

Entretanto, essas vias de desenvolvimento, pelo próprio fato de serem conduzidas dentro da ótica de expansão do setor moderno, colocam restrições ao objetivo último de obter uma melhor redistribuição de renda e/ou riquezas quando impedem alterações profundas e imediatas na estrutura da posse e propriedade da terra e no perfil da distribuição da renda e riqueza. Para romper tais limites e acelerar as mudanças de ordem estrutural, são necessárias as estratégias que dizem respeito às opções D e E. Estas se diferenciam pelas mudanças proporcionadas, contendo a primeira um processo de transformação da agricultura tradicional, ocorrida paralelamente à existência do setor moderno. Já na segunda, e última opção, a redistribuição dos recursos produtivos é de tal ordem que modifica totalmente o setor, no sentido de acabar com as diferenciações existentes entre o setor moderno e tradicional e entre latifúndio e minifúndio.

Na série de limitações impeditivas de implementação de estratégias puras do tipo imediatamente definidas acima, duas se afiguram mais fortes: a dificuldade de desenvolver uma nova ordem no processo de acumulação com base na extinção da exploração capitalista do trabalho e a própria desarticulação do sistema produtivo atual nas primeiras fases de mudanças (5). Permeando esses dois aspectos, não se pode esquecer a questão de que a aceitação dessas estratégias significaria um projeto político-social oposto àquele atualmente existente, decorrendo daí a impraticabilidade de impor as medidas preconizadas sem considerar o momento político-social e o estágio econômico da agricultura.

O potencial analítico desse esquema operacional não se anula face às restri-

(4) Ibidem, p.65-67.

(5) Ibidem, p.75-76.

ções, posto que sua utilização será comparativa e classificatória, servindo, portanto, como parâmetro à análise do plano para a agricultura paulista.

2—ANÁLISE DO PLANO

2.1 - Antecedentes do Plano

A economia brasileira, a partir de 1981, entrou em crise, aprofundando as características típicas do processo recessivo, através da queda real no PIB e aumento do desemprego, agravado pela aceleração da inflação. Nesse contexto, a questão da alteração na ordem econômica e social vigente ressurgiu com mais força. Por essa razão e pela gravidade da crise chegou-se a propor, em 1982, reformulação total na condução do processo econômico e social brasileiro. Essa proposta ⁽⁶⁾ tinha como meta fundamental a redistribuição de renda, sendo considerada como o balizador central das políticas e reformas sociais sugeridas, as quais são diretamente "associadas à dinâmica da estrutura produtiva, à evolução dos padrões de consumo e à evolução da estrutura de empregos e ocupações".

As propostas de reformas sociais se enquadram nesse propósito enquanto "removedoras de obstáculos institucionais para viabilizar meios mais rápidos de distribuição de riquezas" ⁽⁷⁾.

Entre as reformas sociais propostas estão a mudança na política agrícola, a reforma agrária e a reforma fundiária, sendo esta última considerada como a que estabelecerá as condições necessárias para a reforma agrária. Em síntese ela asseguraria o acesso e a posse da terra para integrar aquela parcela da população marginalizada do desenvolvimento brasileiro.

As diretrizes para a política agrícola deveriam contemplar a produção de alimentos para a população, a baixos preços, sendo, para tanto, necessário: revisar a política de subsídios no crédito agrícola na direção desses produtos e proceder a um zoneamento das culturas exportáveis e energéticas de modo a evitar conflitos por recursos; alterar o sistema de comercialização pela utilização de Centrais de Abastecimento (CEASAS), visando uma política de estocagem e abastecimento, entre outros; reorientar o crédito agrícola no sentido de utilizá-lo como instrumento efetivo das necessárias transformações no setor rural; e readequar a política de pesquisa, ensino e extensão de maneira a gerar tecnologias não poupadoras de mão-de-obra, ensino orientado para a realidade rural e trabalho de extensão enfocando aspectos e divulgação do associativismo ⁽⁸⁾.

No que se refere à política agrária, a recomendação centra-se na organização dos produtores e trabalhadores e na reforma agrária propriamente dita ⁽⁹⁾. É entendido,

⁽⁶⁾ Esperança e mudança: uma proposta de governo para o Brasil. *Revista do PMDB*, v.2, nº 4, 1982, p.19. Edição Especial.

⁽⁷⁾ *Ibidem*, p.20.

⁽⁸⁾ *Ibidem*, p.95-98.

⁽⁹⁾ *Ibidem*, p.98-101.

na organização dos produtores, o apoio do Governo a todas as formas de associativismo que garantam a organização de produtores e trabalhadores rurais. Propõem, ademais, que a política agrícola tenha a participação dos vários segmentos do setor, através de organismos consultivos junto às instituições ou órgãos com poder de decisão.

A reforma agrária, por sua vez, é recomendada como forma de explorar a terra tendo em vista explicitamente o seu uso social. Para tanto, reivindicam a aplicação do Estatuto da Terra e a democratização da estrutura fundiária, conseguidas por transformações institucionais que possibilitem o acesso às terras aos produtores sem terra, e aos parceiros e arrendatários, e que possibilitem uma reforma tributária e a aplicação extensiva da legislação trabalhista no campo.

Essas diretrizes gerais são a base do plano proposto para a agricultura paulista no período 1983-87, fundamentando toda a sua estrutura.

2.2 - O Plano: diretrizes e medidas

O documento ⁽¹⁰⁾ elaborado pela Comissão de Agricultura e Abastecimento, formada durante o processo eleitoral de 1982 para dar sustentação programática ao candidato do PMDB ao Governo do Estado de São Paulo, seguindo aquelas diretrizes estabelecidas, salienta, inicialmente, que toda a rede que compõe o "Complexo - Abastecimento", isto é, a produção alimentar, a armazenagem e a comercialização desses produtos, apresenta-se como um dos problemas mais graves enfrentados pela população paulista. Lembra que isso reflete os caminhos adotados pela política agrícola federal, a qual beneficiou relativamente mais as atividades ligadas à agroindústria e ao mercado externo. Reitera o fato de que, neste Estado, e apesar de seu desenvolvimento agrícola os problemas sociais aqui existentes são os mesmos enfrentados pela agricultura brasileira: desorganização de parte considerável dos pequenos e médios proprietários, problemas de acesso à terra e desorganização do trabalho agrícola. Nesse quadro, vale dizer, de um modelo capitalista com efeitos deletérios para a maioria da população rural, a atuação da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, segundo o documento, continuava sendo a de "delegado do Poder Central ... se omitindo nas suas atribuições e áreas de competência ..." ⁽¹¹⁾.

Tendo em vista esse quadro, a estratégia adotada deveria levar em conta quatro condições básicas: "melhorar as condições de alimentação básica da população; fortalecer a organização e assistência técnica e financeira aos pequenos e médios produtores; facilitar o acesso à terra e a melhoria das condições de emprego, salários, saúde e educação para os trabalhadores rurais; e incentivar os processos de produção que objetivam criar um maior número de empregos na agricultura paulista" ⁽¹²⁾. Para tanto, recomenda um conjunto de ações, sendo as mais importantes esquematizadas no quadro 1.

Como se pode notar através do quadro 1, a política agrícola e agrária no plano

⁽¹⁰⁾ Comissão de Agricultura e Abastecimento. *Proposta: agricultura e abastecimento*. São Paulo, 1983. 9p. (mimeo)

⁽¹¹⁾ Ibidem, p.2.

⁽¹²⁾ Ibidem, p.2.

QUADRO 1. - Esquematização das Ações do Plano para a Agricultura Paulista, 1983/87

Oferta de Alimentos/Abastecimento	Comercialização	Crédito e Seguro
<ol style="list-style-type: none"> 1) Estimular transporte ferroviário e hidroviário 2) Estimular armazenagem aos níveis municipais, fazendas e cooperativas 3) Estímulo as cooperativas de consumidores e hortas comunitárias 4) Mobilizar a infra-estrutura pública ao nível de município e de produtores 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Descentralizar mercados atacadistas 2) Estimular mercados a varejo nos municípios, com participação de produtores 3) Criar serviço de assistência à comercialização de hortifrutigranjeiros 4) Incentivar a ampliação de equipamentos simples que operem com produtos básicos de alimentação 5) Fomentar o associativismo dos varejistas 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Redefinir o papel das instituições financeiras públicas na direção da produção alimentar e dos pequenos e médios produtores 2) Estimular a produção alimentar mediante adequada política de crédito, preços mínimos e seguro e rigoroso esquema de zoneamento da agroindústria açucareira 3) Estímulo à agroindústria de pequeno porte, redirecionando recursos financeiros
Pesquisa, Ensino, Extensão e Saúde	Organização de Produtores e Trabalhadores	Reforma Fundiária
<ol style="list-style-type: none"> 1) Apoio à pesquisa de produtos básicos e de alimentação 2) Buscar formas de produção que aumentem emprego e melhorem o aproveitamento do meio ambiente 3) Regionalizar a pesquisa 4) Integrar as atividades de docência e pesquisa às realidades regionais 5) Desenvolver trabalho de extensão com o produtor e não para o produtor 6) Redefinição da extensão tendo como base a sub-região e atuando diretamente com as organizações de produtores e trabalhadores 7) Garantir o suprimento de sementes melhoradas para os produtos de alimentação 8) Garantir a qualidade dos insumos pelo controle sanitário animal e vegetal 9) Estímulo às iniciativas regionais de programas de assistência técnica aos pequenos e médios produtores 10) Pesquisas em recursos naturais 11) Pesquisas substitutivas da energia fóssil, em pequena escala 12) Estímulo a piscicultura em barragens 13) Prioridade à criação das condições de acesso aos recursos sociais de educação e saúde 14) Atendimento de merenda escolar preferencialmente a crianças moradoras de bairros periféricos rurais 15) Exigir a aplicação dos recursos de FUNRURAL para a aplicação em assistência média condigna 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Estimular a organização de produtores e da produção em forma associativa para competir com os oligopólios agroindustriais 2) Apoiar a ampliação da sindicalização rural e o cumprimento da legislação trabalhista no campo 3) Programas de estímulo, pela rede de extensão, à organização e capacitação dos trabalhadores rurais 4) Participação dos sindicatos dos trabalhadores e de organizações de produtores na reorientação da SAA 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Programas de assentamento em terras devolutas (Vale do Ribeira/Litoral/Pontal do Paranapanema) 2) Cessão ou arrendamento de terras públicas ociosas 3) Definir política de aproveitamento de áreas de barragens, estradas e polders, mediante assentamento
Investimentos em Infra-estrutura		
<ol style="list-style-type: none"> 1) Ampliar a rede de telefonia 2) Ampliação da rede de eletrificação rural 3) Programa de estradas vicinais e municipais 		

estadual não depende somente da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, principalmente no que diz respeito ao redirecionamento das instituições públicas financeiras no apoio aos pequenos e médios produtores agrícolas, no estímulo aos transportes ferroviários e hidroviários, na extensão dos investimentos em eletrificação, telefonia e estradas rurais e, finalmente, nas questões pertinentes ao campo da educação, saúde e legislação trabalhista. Entretanto, outros itens do plano dependem mais preponderadamente da atuação desse órgão, tais como o redirecionamento da pesquisa e extensão rural, as questões referentes ao apoio e estímulo ao associativismo e a orientação e execução da política de abastecimento e de comercialização nos moldes pretendidos.

Por outro lado, é sabido que as políticas dirigidas ao setor são decididas a nível de Governo Federal, o que implica a virtual importância da sintonia programática e política entre as esferas intervenientes desses governos para a viabilização das estratégias de desenvolvimento.

Deduz-se, do exposto, que a linha central do discurso contido na Proposta Agricultura e Abastecimento reúne as características do que é preconizado nas estratégias estabelecidas pela FAO e classificadas como indutoras do desenvolvimento rural. Ou seja, a eleição do público-alvo e a reorientação dos instrumentos de política agrícola, de pesquisa, extensão, infra-estrutura e estímulo ao associativismo preferencialmente voltados ao pequeno e médio produtor agrícola e agroindustrial e aos trabalhadores rurais, além da ênfase à produção alimentar e à questão fundiária, prometem o atendimento de questões que passam a ser vistas e consideradas de forma direta e não resolvíveis pelo mercado. Sem dúvida, portanto, optou-se, retoricamente, pela exclusão daquela estratégia que, segundo o modelo escolhido como parâmetro, conduz à chamada modernização periférica.

3—CONSIDERAÇÕES FINAIS

A escolha do modelo de desenvolvimento rural deve colocar questões esquecidas durante muito tempo em primeiro plano, impondo desafios bastante complexos. A nosso juízo, uma delas se refere à problemática do incentivo à organização de pequenos e médios produtores e trabalhadores rurais, que parece ser nuclear para o desenvolvimento das demais e uma temática importante a ser explorada como diretriz no futuro próximo, inclusive porque o florescimento dessas formas sócio-econômicas de organizar-se pode se tornar uma força contra o planejamento tecnocrático, quando pensadas politicamente, e também uma forma mais racional quando pensadas em termos econômicos.

Aqui se coloca uma questão de fundo filosófico e que passa pela compreensão do que deve ser a consolidação do processo democrático. Entendendo-se democracia como sendo o regime político onde se garante a possibilidade de participação para todos, porque "somente os iguais participam do poder" (13), parece claro que em termos de agri-

(13) Chauí, Marilena. A democracia como questão filosófica. In: _____. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. 2ª ed. São Paulo, Ed. Moderna, 1981. p.93-103.

cultura uma condição necessária para se conseguir essa igualdade está na implementação de organizações, seja ao nível produtivo, seja ao nível de sindicalização.

O incentivo à organização de formas associativas no meio rural, sem ser uma panacéia universal, tem vantagens bastante evidentes. A primeira é, como se afirmou anteriormente, a garantia da participação política, e que, assim, se afigura como um elemento transformador, na medida em que deve se situar no panorama político-econômico de forma diferente do que se situa o produtor agrícola atuando isoladamente. Na verdade, a associação se torna um canal efetivo para o transporte das aspirações e é um elemento de força ouvido pelos governantes. Exemplo disso, entre outros, é a atuação da Associação Paulista de Citricultores (ASSOCITRUS), na defesa dos interesses de seus associados, conforme se verifica na imprensa por ocasião das discussões sobre preços.

Além disso, as possibilidades de difusão e adoção de tecnologias se ampliam consideravelmente, uma vez que a associação se afigura como uma rede capilar de transmissão, acessando os produtores de uma maneira muito mais rápida e eficiente que o modo tradicional compreendido na forma linear pesquisa/difusão/produtor individual. Esse é o caso do sucesso alcançado pelo programa de melhoramento de trigo da região do Vale do Paranapanema em São Paulo, cujo apoio da Cooperativa de Triticultores permitiu disseminar rapidamente as variedades desenvolvidas pela pesquisa (14).

É freqüente, também, a ocorrência de disponibilidade de tecnologia e sua não adoção pelos produtores, como acontece com a cultura do feijão que, em condições de ensaio, alcança produtividades superiores a 2.000kg/ha, enquanto a média observada está ao redor dos 700kg/ha. Onde, por outro lado, existe organização de produtores — COPASUL e Associação dos Assentados da Fazenda Pirituba em Itaberá, São Paulo — as produtividades obtidas chegam a ser próximas ou o dobro da média estadual, apenas com o uso de tecnologias acessíveis a qualquer tipo de produtor (15).

Exemplo bem sucedido do estímulo à organização de pequenos produtores, com resultados importantes a nível econômico das atividades desenvolvidas e das alternativas criadas, é o trabalho realizado na DIRA de São José do Rio Preto (16), onde os extensionistas dão suporte técnico para a solução dos problemas enfrentados pelas comunidades organizadas.

A nível de trabalhadores rurais, a sindicalização nasce pela necessidade de criar canais para fortalecer as negociações com o patronato, única maneira de participar igualmente e de garantir a concretização de suas reivindicações. Como apontado em texto recente (17), a greve dos trabalhadores volantes de Guariba—SP, ocorrida no

(14) Ver em contribuição da pesquisa agropecuária: CPA — 1984. *Comunicação da Pesquisa Agropecuária*, v.3, nº2, 1985.

(15) Gonçalves, José S. *A dinâmica da agricultura no capitalismo brasileiro*. São Paulo, Secretaria de Agricultura e Abastecimento, IEA, 1985. (não publicado)

(16) SP Agricultura, v.3, nº16, 1986, p.18-19.

(17) Veiga, José E. R. Agricultura paulista: desenvolvimento tecnológico e conflitos sociais. *Informações Econômicas*, v.15, nº8, 1985, p.19-24.

início de 1985, conseguiu vitória importante para a categoria, pois "estabeleceu-se pela primeira vez na história da relação entre o capital e o trabalho no setor rural em São Paulo, a negociação direta entre a Federação dos Agricultores do Estado de São Paulo (FAESP) e a Federação dos Trabalhadores do Estado de São Paulo (FETAESP)", resultando em acordo negociado sobre salário e comprometimento de início das negociações para a safra seguinte. Nada mais é necessário acrescentar para a compreensão desses fatos e sua importância na consolidação de um processo verdadeiramente democrático.

Em síntese, tudo indica que na escolha de um plano cujas medidas tendem a apontar para o chamado desenvolvimento rural, o elemento transformador associado está no incentivo e apoio às formas associativas pelo lado do pequeno e médio produtor e trabalhadores rurais, que uma vez acionadas passam a pressionar de maneira diversa do passado o poder público, garantindo um espaço político-econômico próprio e tendencialmente igual às demais forças do espectro político-social existente.

Sendo correta a essência da avaliação contida neste artigo é decorrente que se torne condição necessária a priorização desse ângulo no futuro planejamento agrícola deste Estado.