
A POLÍTICA AGRÍCOLA E A COMPOSIÇÃO DA PRODUÇÃO E UTILIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA NA AGRICULTURA PAULISTA NA DÉCADA DE SETENTA (1)

Elcio Umberto Gatti

A agricultura brasileira, de meados da década de sessenta até o final da década de setenta, defrontou-se com uma série de alterações decorrentes da política agrícola vigente no período, que se refletiu na composição da produção, no padrão tecnológico e nos mercados de fatores de produção, especialmente o relativo à mão-de-obra.

A maior abertura ao comércio internacional e a elevação da produção de energia a partir da biomassa vegetal, principalmente na segunda metade da década de setenta, acabaram por afetar a produção de alimentos para o mercado doméstico.

Os controles de preços dos produtos básicos de alimentação, os bons preços prevalecentes no mercado internacional para produtos agrícolas primários e semi-industrializados e a conseqüente competição pelo fator terra estariam na gênese daquele processo de mudança da composição da produção agrícola. Aliado a esses fatores, teve-se o grande esforço empreendido no sentido de modernização do setor agrícola brasileiro, principalmente a partir de 1965 com a institucionalização da política de crédito rural. Esse processo de modernização afetou, principalmente, o mercado de trabalho com alterações nas relações de produção, no nível de emprego e padrão de ocupação da mão-de-obra no transcorrer do ano agrícola.

Por sua vez, a política comercial brasileira vigente no período, aliada aos estímulos dos preços internacionais da soja e de seus subprodutos, assim como o Programa Nacional do Alcool (PROÁLCOOL) tiveram efeitos detectados sobre a composição da produção agrícola e sobre o mercado de trabalho.

Embora os reflexos da política agrícola sobre a composição da produção e utilização da mão-de-obra venham sendo apontados, não se dispõe, porém, de uma análise que permita inferir seus efeitos em termos globais, pois os estudos realizados têm-se detido sobre produtos e/ou políticas específicas. Além disso, muitos estudos têm focado, particularmente, as alterações introduzidas pelo processo de modernização na utilização da mão-de-obra, deixando em segundo plano os efeitos gerados pelas mudanças na composição da produção, fortemente influenciadas pela política agrícola, sobre o fator trabalho.

Nesse sentido, o presente estudo representou uma tentativa de análise desses

(1) Resumo da dissertação de mestrado defendida pelo autor na Faculdade de Economia e Administração — USP, em abril de 1985, apresentado no XXIV Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural (SOBER), realizado de 28 a 31/07/86, em Lavras, M.G.

efeitos à luz das políticas agrícolas vigentes na década de setenta para o Estado de São Paulo. Como objetivos específicos, visou quantificar o processo de mudanças na composição da produção do Estado, em termos de área ocupada pelas diversas atividades agropecuárias, procurando verificar as que se expandiram e as que se retraíram nesse processo, as que substituíram e as que foram substituídas, avaliando os efeitos dessas alterações sobre a utilização da mão-de-obra pelo setor em termos de nível e padrão de ocupação durante o ano agrícola (sazonalidade).

Os resultados encontrados, relativos à composição da produção agrícola paulista, apontaram para o sistema de produção considerado, que engloba as áreas cultivadas com as principais atividades agropecuárias, uma contração de 7,13%, no período 1968/70 a 1980/82, resultante do decréscimo de 8,90% registrado no subperíodo 1968/70 a 1974/76 e da expansão de 1,95% observada entre 1974/76 e 1980/82.

Esse comportamento significou uma destinação de perto de 1,2 milhão de hectares para outras ocupações que não aquelas consideradas no sistema (silvicultura, horticultura, reserva de valor, chácaras de lazer, perdas por urbanização e erosão, etc.), assim como uma recomposição da produção, com expansão de algumas atividades em detrimento de outras.

O movimento de expansão de algumas atividades, notadamente aquelas que fornecem matérias-primas para produtos industrializados exportáveis (cana-de-açúcar, soja, laranja e café), se deu sobre a área de um maior número de atividades no período 1968/70 a 1974/76, principalmente aquelas dirigidas ao mercado interno, tais como o milho, o arroz e a mandioca, áreas de pastagens utilizadas por atividades pecuárias de leite e corte extensivas e mesmo áreas de produtos de exportação, tais como o algodão, o amendoim e a mamona. Para o período 1974/76 a 1980/82, a substituição se deu basicamente às custas das áreas de pastagens e de arroz (quadros 1 e 2).

Esse comportamento foi resultante da evolução favorável dos preços internacionais de alguns produtos, principalmente na primeira metade da década de setenta, de uma política comercial adotada no final dos anos sessenta, baseada em estímulos à exportação, com reajustes cambiais freqüentes (minidesvalorizações), reduzindo o risco associado às atividades de exportação. Na segunda metade do período estudado (1974/76 a 1980/82), caberia ressaltar os efeitos de políticas específicas, tais como o PROALCOOL, e dos Planos Anuais de Renovação e Revigoração dos Cafezais. Para o feijão, além de uma série de medidas tomadas no Estado, após a crise de abastecimento em 1972/73, objetivando incentivar essa cultura, caberia ressaltar o tratamento diferenciado dispensado pela Política de Crédito Rural e pelo Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO) e também a criação de um programa especial — PROFEIJÃO — no final da década de setenta e começo da de oitenta.

As alterações verificadas foram viabilizadas pela disponibilidade de tecnologia para alguns produtos, notadamente os de exportação, traduzida em variedades mais produtivas, resistentes às doenças, resultante de investimentos públicos em pesquisa agropecuária no Estado, e pelo crédito rural subsidiado, estimulando a utilização dos chamados insumos modernos de forma diferenciada, segundo o tamanho da propriedade agrícola e a destinação dos produtos (exportáveis).

Caberia, ainda, ressaltar o papel dos preços mínimos, dos estoques reguladores

QUADRO 1. - Efeito-Substituição Atribuído às Atividades Agropecuárias que Incorporaram Área Agricultável no Estado de São Paulo, 1968/70 a 1974/76
(em hectare)

Atividades que incorporaram área agricultável	Atividades que cederam área agricultável									Total
	Algodão	Amendoim das águas	Arroz	Batata das águas	Mamona	Mandioca	Milho	Uva p/ind.	Pastagem natural	
Cana para ind.	56.514	31.310	24.119	371	8.545	11.463	41.088	205	136.769	310.383
Cana forrageira	1.395	773	595	9	211	283	1.014	5	3.376	7.662
Chá	150	83	64	1	23	30	109	-	362	822
Feijão das águas	3.157	1.749	1.347	21	477	640	2.295	11	7.639	17.336
Soja	63.773	35.331	27.217	419	9.643	12.935	46.365	232	154.337	350.252
Tomate envarado	193	106	82	1	29	39	140	1	465	1.056
Tomate rasteiro	731	405	312	5	111	148	531	3	1.769	4.015
Tangerina	3.108	1.722	1.326	20	470	630	2.259	11	7.521	17.068
Banana	2.316	1.283	988	15	350	470	1.684	8	5.604	12.718
Café	18.046	9.998	7.702	119	2.728	3.660	13.120	66	43.672	99.110
Caqui	109	60	46	1	16	22	79	-	264	598
Laranja	41.226	22.840	17.594	271	6.233	8.362	29.973	150	99.770	226.419
Limão	2.126	1.178	907	14	321	431	1.546	8	5.146	11.678
Mamão	618	342	264	4	93	125	449	2	1.469	3.395
Cebola de muda	133	74	57	1	20	27	97	-	322	731
Abacaxi	21	11	9	-	3	4	15	-	50	114
Uva comum de mesa	118	65	50	1	18	24	86	-	286	649
Pastagem formada	41.551	23.020	17.733	273	6.283	8.428	30.209	151	100.558	228.206
Total	235.285	130.350	100.412	1.546	35.574	47.721	171.059	853	569.406	1.292.212

Fonte: dados básicos do Instituto de Economia Agrícola (IEA).

QUADRO 2. - Efeito-Substituição Atribuído às Atividades Agropecuárias que Incorporaram Área Agricultável no Estado de São Paulo, 1974/76 a 1980/82
(em hectare)

Atividades que cederam área agricultável	Atividades que incorporaram área agricultável											Total
	Cana p/ ind.	Feijão das águas	Mandioca	Milho	Soja	Tomate envarado	Cebola de muda	Banana	Café	Laranja	Uva comum mesa	
Chá	10	2	-	-	2	-	-	-	1	2	-	18
Tangerina	124	25	-	6	19	-	-	-	18	27	-	221
Algodão	5.680	1.147	4	282	869	6	5	13	814	1.251	2	10.075
Amendoim das águas	3.035	613	2	151	464	3	3	7	434	669	1	5.383
Arroz	105.180	21.258	82	5.219	16.099	103	90	248	15.067	23.178	46	186.572
Batata das águas	1.867	377	1	93	286	2	2	4	267	411	1	3.311
Cana forrageira	1.110	224	1	55	170	1	1	3	159	245	-	1.970
Mamona	2.486	502	2	123	381	2	2	6	356	548	1	4.410
Tomate rasteiro	2.001	404	2	99	306	2	2	5	287	440	1	3.549
Abacaxi	308	62	-	15	47	-	-	1	44	68	-	546
Caqui	131	27	-	7	20	-	-	-	19	29	-	233
Limão	1.684	340	1	84	258	2	1	4	241	371	1	2.987
Mamão	1.797	363	1	89	275	2	2	4	257	396	1	3.187
Uva para indústria	260	53	-	13	40	-	-	1	37	57	-	462
Pastagem natural	482.892	97.598	379	23.962	73.913	473	415	1.138	69.172	106.411	210	856.567
Pastagem formada	27.967	5.652	22	1.388	4.281	27	24	66	4.006	6.163	12	49.608
Total	636.533	128.651	499	31.585	97.430	623	548	1.501	91.180	140.268	277	1.129.099

Fonte: dados básicos do Instituto de Economia Agrícola (IEA).

e da instabilidade de preços recebidos. Os produtos domésticos, cujos preços, na ausência de estoques reguladores, são fortemente influenciados por eventos climáticos, pragas, doenças e variáveis econômicas internas, diferentemente dos produtos de exportação, influenciados por variáveis de natureza internacional (preços externos e taxas de câmbio), apresentaram maior instabilidade de preços e, conseqüentemente, maior risco para seus produtores.

A nível regional, as alterações na composição da produção, na década de setenta, resultaram em maior especialização e mesmo realocação de certas atividades.

Essas alterações na composição da produção no Estado foram acompanhadas por modificações na utilização da mão-de-obra, em termos de nível e padrão de ocupação durante o ano agrícola, assim como na composição do emprego rural, em termos das diversas categorias de trabalhadores. Os resultados indicaram um pequeno crescimento de 3,21% no nível de ocupação da mão-de-obra em todo o período analisado (1968/70 a 1980/82). Entre 1968/70 a 1974/76, essa ocupação decresceu 7,28% e, entre 1974/76 e 1980/82, cresceu 11,31%. O comportamento diferenciado nos dois subperíodos pode ser explicado, principalmente, pelas alterações da composição da produção ocorridas nos dois subperíodos; as atividades que se expandiram no primeiro o fizeram em detrimento de número maior de atividades agrícolas que absorvem expressivamente o trabalho, diferentemente do que ocorreu no segundo subperíodo, em que as atividades que se expandiram o fizeram em detrimento de áreas de arroz e, em especial, de áreas de pastagens, onde se desenvolvem atividades pecuárias de bovinocultura de corte e de leite, de pouca absorção de mão-de-obra (quadro 3).

Regionalmente, registraram-se comportamentos diferenciados. Algumas Divisões Regionais Agrícolas (DIRAs), tais como as de Sorocaba, Campinas, Ribeirão Preto e Bauru, absorveram mão-de-obra no período estudado, enquanto outras (São José do Rio Preto, Araçatuba, Presidente Prudente e Marília) liberaram esse fator, refletindo, particularmente, as diferentes alterações de composição da produção já citadas.

Quanto ao padrão de ocupação de mão-de-obra nos meses que compreendem o ano agrícola, verificaram-se, quer a nível das regiões, quer a nível de todo o Estado, incrementos diferenciados. Para o Estado, a tendência encontrada entre 1968/70 e 1980/82 foi a de acréscimos na utilização da mão-de-obra nos meses de maio a agosto e decréscimos nos demais meses do ano, com conseqüente crescimento do padrão sazonal e/ou instabilidade da ocupação do fator trabalho (quadros 4 e 5).

Embora a sazonalidade da utilização da mão-de-obra seja inerente às características biológicas das atividades agropecuárias e o progresso técnico, ou modernização, possa afetar a demanda pelo trabalho humano, este não ocorreu de maneira idêntica para todas as regiões, produtos e nem para todas as fases do ciclo produtivo (modernização parcial).

Assim, quando certas culturas que apresentam ainda apenas determinadas fases de sua produção passíveis de terem a demanda por trabalho humano substituída por máquinas ou produtos químicos se expandem, acabam por imprimir seus padrões de ocupação no conjunto das atividades agropecuárias, tal como ocorreu na agricultura paulista no período estudado (1968/70 a 1980/82). As expansões de algumas culturas perenes (café e laranja) e semiperenes (cana-de-açúcar), de grandes necessidades de mão-de-obra

QUADRO 3. - Estimativa de Utilização da Mão-de-Obra e de Seus Incrementos Relativos, nas DIRAs e no Estado de São Paulo, 1968/70, 1974/76 e 1980/82
(em mil dias-homem)

DIRAs	1968/70 (A)	1974/76 (B)	1980/82 (C)	(B-A)/A %	(C-A)/A %	(C-B)/B %
São Paulo	8.982,9	9.721,4	9.130,3	+8,22	+1,64	-6,08
Vale do Paraíba	7.246,2	5.475,3	5.975,3	-24,44	-17,54	+9,13
Sorocaba	24.638,7	25.291,5	27.094,9	+2,65	+9,97	+7,13
Campinas	26.855,2	31.314,3	34.681,9	+16,60	+29,14	+10,75
Ribeirão Preto	34.806,8	42.644,2	48.807,9	+22,52	+40,22	+14,45
Bauru	14.642,2	12.880,3	16.305,6	-12,03	+11,36	+26,59
S.J.Rio Preto	38.466,9	31.461,1	36.996,9	-18,21	-3,82	+17,60
Araçatuba	15.824,3	11.323,0	12.735,0	-28,44	-19,52	+12,47
Pres.Prudente	33.644,7	23.262,6	22.776,5	-30,86	-32,30	-2,09
Marília	24.356,8	19.383,5	22.326,3	-20,42	-8,34	+15,18
Estado	229.464,7	212.757,2	236.830,5	-7,28	+3,21	+11,31

Fonte: Dados Básicos do Instituto de Economia Agrícola (IEA).

QUADRO 4. - Estimativa da Utilização Média da Mão-de-Obra nos Meses dos Períodos Considerados, DIRAs e Estado de São Paulo
(em mil dias-homem)

DIRAs	1968/70				1974/76				1980/82			
	Set/Out	Nov/Jan	Fev/Abr	Mai/ago	Set/Out	Nov/Jan	Fev/Abr	Mai/Ago	Set/Out	Nov/Jan	Fev/Abr	Mai/Ago
São Paulo	861,4	677,5	676,5	799,5	928,9	767,2	756,0	823,4	838,9	733,2	704,9	784,7
Vale do Paraíba	848,4	454,4	542,0	640,0	629,7	350,1	406,9	486,2	670,3	387,9	450,5	530,0
Sorocaba	2.617,4	1.799,0	1.865,8	2.077,4	2.371,8	1.915,4	2.031,6	2.176,7	2.351,4	2.147,0	2.097,2	2.414,9
Campinas	2.613,7	2.026,8	2.241,1	2.206,0	2.703,7	2.374,9	2.686,7	2.680,5	2.926,5	2.462,5	2.859,0	3.216,1
Rib.Preto	3.258,2	2.868,4	2.963,0	2.699,0	3.615,7	3.251,0	3.445,7	3.830,7	4.116,6	3.418,5	3.783,5	4.742,2
Bauru	1.483,6	994,9	1.039,0	1.393,3	1.308,7	776,4	853,6	1.343,2	1.670,8	1.016,1	1.017,0	1.716,1
S.J.Rio Preto	3.443,3	3.214,9	3.649,9	2.746,4	2.677,6	2.210,6	2.676,0	2.861,5	2.981,7	2.513,3	3.050,4	3.585,6
Araçatuba	1.435,7	1.204,2	1.499,2	1.210,7	1.064,9	780,7	959,0	993,5	1.204,6	784,8	981,2	1.257,0
Pres.Prudente	3.077,6	2.881,9	3.016,9	2.448,3	2.137,9	1.575,0	1.825,8	2.196,1	2.070,9	1.561,9	1.809,5	2.130,1
Marília	2.261,3	2.084,2	1.965,3	1.921,4	1.788,0	1.495,2	1.459,6	1.735,5	2.078,8	1.739,7	1.589,5	2.045,2
Estado	21.900,8	18.206,2	19.491,9	18.142,1	19.227,5	15.496,4	17.100,9	19.127,5	20.910,3	16.765,0	18.342,6	22.421,8

QUADRO 5. - Indicadores de Instabilidade de Emprego nos Períodos 1968/70, 1974/76 e 1980/82, Divisões Regionais Agrícolas (DIRAs) e Estado de São Paulo (1)

DIRAs	1968/70		1974/76		1980/82	
	Rel. emprego	Coef. de variação	Rel. emprego	Coef. de variação	Rel. emprego	Coef. de variação
	máx./mín.	simples	máx./mín.	simples	máx./mín.	simples
São Paulo	1,27	0,10	1,23	0,08	1,19	0,06
Vale do Paraíba	1,95	0,23	1,80	0,21	1,73	0,20
Sorocaba	1,45	0,14	1,58	0,18	1,15	0,06
Campinas	1,29	0,09	1,14	0,05	1,31	0,10
Ribeirão Preto	1,44	0,13	1,18	0,07	1,39	0,14
Bauru	1,49	0,18	1,73	0,25	1,69	0,26
S.J. Rio Preto	1,33	0,12	1,29	0,10	1,43	0,14
Araçatuba	1,24	0,11	1,36	0,11	1,60	0,19
Pres. Prudente	1,26	0,10	1,39	0,14	1,36	0,13
Marília	1,18	0,06	1,23	0,09	1,31	0,22
Estado	1,21	0,07	1,24	0,09	1,34	0,12

(1) Adaptações de medidas de instabilidade de preços e rendimentos - ver HOMEM DE MELO, F.B. "Padrões de Instabilidade entre Culturas da Agricultura Brasileira".

Fonte: Dados da Pesquisa.

por ocasião de suas colheitas (maio a agosto), e a conseqüente substituição de culturas que demandavam esse fator de produção nos demais períodos do ano agrícola acabaram por imprimir fortemente seu padrão de ocupação no conjunto das atividades.

Para isso, contribuíram as políticas agrícolas visando a modernização da agricultura através do crédito subsidiado, além daquelas políticas que, visando o aumento da produção, em especial, de produtos de exportação e de substitutos energéticos, afetaram a composição da produção agrícola e, conseqüentemente, o nível e o padrão de emprego no setor agrícola paulista.

Com relação à composição do emprego agrícola, a mudança na base técnica da produção agrícola, o progresso técnico ou, ainda, a modernização parcial da agricultura, ao acentuar a sazonalidade de ocupação da mão-de-obra no campo, possibilitou que uma relação de emprego intermitente se tornasse economicamente vantajosa para o proprietário rural em relação ao emprego permanente.

Além dessa mudança, as alterações da composição da produção e a especialização das várias regiões agrícolas do Estado em poucas atividades, quantificadas neste trabalho, concorreram de forma decisiva para acentuar essa sazonalidade.

Os resultados encontrados neste trabalho indicam que algumas questões relativas aos reflexos da política agrícola sobre a utilização da mão-de-obra na agricultura foram ignoradas, uma vez que a preocupação básica dessa política tem sido o aumento da produção e da produtividade, aparecendo a elevação do nível de emprego do setor como objetivo explícito apenas na definição de metas do PROÁLCOOL; os problemas referentes à crescente utilização da mão-de-obra de forma temporária e, conseqüentemente, da qualidade desse tipo de emprego, por sua vez, não têm sido considerados.

As desvantagens do emprego agrícola temporário ou sazonal são bastante conhecidas, podendo-se citar: a renda familiar flutuante e inferior a dos trabalhadores residentes, as necessidades de migração durante o ano, as precárias condições de habitação e trabalho, as dificuldades de freqüência escolar para os membros menores de idade da família, o caráter discriminatório da legislação previdenciário-trabalhista em relação aos trabalhadores agrícolas em geral e, em particular, ao "volante".

O agravamento do caráter temporário do emprego agrícola deveria merecer maior atenção por parte do Governo Federal e mesmo do Estadual, no sentido de criar outras oportunidades no setor ou fora dele, principalmente nos períodos de baixa utilização de mão-de-obra nas atividades agropecuárias.

Assim, por exemplo, poder-se-ia adotar medidas que estimulassem um melhor planejamento da produção com expansão do período de corte da cana-de-açúcar através da utilização de variedades de maturação precoce, média e tardia, possibilitando uma melhor distribuição da fase de colheita e, conseqüentemente, da utilização da mão-de-obra, assim como conceder incentivos a atividades que utilizem mão-de-obra nos períodos de entressafra das culturas perenes e semiperenes ou àquelas que demandem trabalho humano de forma mais uniforme e menos instável no transcorrer do ano agrícola. Outras medidas que poderiam ser adotadas referem-se ao seguro desemprego estendido ao meio rural, à implementação de obras municipais e de melhorias em estradas vicinais, criando demanda por mão-de-obra não qualificada no período de maior desemprego rural, à execução de programas especiais de educação e treinamento da mão-de-obra temporária, de forma a possibilitar melhores oportunidades de emprego dentro e fora do setor, contribuindo para a resolução de um problema social de crucial importância.