

**AGRICULTURA PAULISTA: DA MODERNIZAÇÃO À CRISE**

Sônia Santana Martins

Governo do Estado de São Paulo  
Secretaria de Agricultura e Abastecimento  
Coordenadoria Sócio-Econômica

Instituto de Economia Agrícola



**AGRICULTURA PAULISTA: DA MODERNIZAÇÃO À CRISE**

Sônia Santana Martins

## ÍNDICE

1 - INTRODUÇÃO.....	1
2 - ASPECTOS E CARÁTER DA MODERNIZAÇÃO.....	2
2.1 - Mudança na Composição da Produção Agrícola.....	3
2.2 - Mudanças nas Relações de Trabalho e Geração de Emprego.....	6
2.3 - Mudanças na Estrutura de Propriedade e Posse da Terra.....	7
2.4 - Integração Agricultura/Indústria e suas Implicações.....	8
3 - AGRICULTURA NA CRISE.....	9
3.1 - Redução do Financiamento da Produção Agrícola.....	10
3.2 - Redução do Poder de Compra dos Consumidores.....	13
4 - QUESTÕES DE POLÍTICA AGRÍCOLA.....	16
4.1 - Sugestões de Política Agrícola para São Paulo.....	17
4.1.1 - Sugestões de curto prazo.....	17
4.1.2 - Sugestões de médio prazo.....	18
LITERATURA CITADA.....	20

## 1 - INTRODUÇÃO

Este trabalho procura recuperar, em grandes linhas, o sentido das mudanças sofridas pela agricultura paulista nos últimos vinte e cinco anos no que se refere a: tecnologia empregada, composição da produção, relações de trabalho e geração de emprego, estrutura de propriedade e posse da terra e relações com os setores industrial e financeiro.

A partir desse quadro, analisa o impacto da atual crise econômica sobre o setor agrícola, que é penalizado principalmente através da escassez e encarecimento dos recursos financeiros e do estreitamento do mercado interno para produtos de origem agrícola.

Adianta, em seguida, algumas sugestões de política agrícola de âmbito estadual, aplicáveis a curto e a médio prazos, objetivando atenuar o efeito da crise sobre o setor, bem como redirecionar a agricultura paulista, corrigindo suas distorções mais patentes.

Este trabalho foi concluído em outubro de 1984, apresentando, por isso, alguns comentários conjunturais desatualizados, o que, porém, não prejudica a análise elaborada e tão pouco as propostas apresentadas. Dado que ainda não está definida a política agrícola do atual Governo, pouco se teria a acrescentar numa atualização do trabalho.

---

(<sup>1</sup>) Durante sua realização, a autora teve oportunidade de discutir os problemas abordados neste trabalho com uma série de pessoas da Secretaria de Agricultura e Abastecimento e da Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP) e gostaria de mencionar a colaboração do Sr. José Francisco Ferreira, na época coordenador do Grupo de Planejamento Central, da Secretaria de Agricultura e Abastecimento.

## 2 - ASPECTOS E CARÁTER DA MODERNIZAÇÃO

Frustrado o processo de mobilização popular pelas chamadas "reformas de base", que caracterizou o conturbado quadro político do início dos anos 60, o qual incluía, entre outras, reivindicações populares de reforma agrária, ficou definida, a partir da ruptura constitucional de 1964, uma política agrícola que privilegiou o desenvolvimento daquela fração da agricultura que, por sua acumulação prévia, poderia constituir-se no núcleo consumidor capaz de garantir o desenvolvimento de uma indústria voltada para o mercado agrícola. A absorção de máquinas, implementos e insumos de origem industrial por essa agricultura visava, ainda, provocar as necessárias mudanças tecnológicas capazes de elevar a produtividade e a produção agrícolas, imprescindíveis à expansão da agroindústria. Os interesses dessa indústria instalada a jusante e a montante da agricultura foram suficientemente fortes para levar a uma "modernização conservadora", excluindo, dessa forma, a alternativa popular de um desenvolvimento agrícola fundado em uma ampla reestruturação e democratização fundiária.

Houve, com efeito, nos últimos 20 anos um enorme crescimento das indústrias que têm o seu mercado na agricultura. As vendas de tratores cresceram 18% ao ano entre 1960 e 1976, as de adubos 13% e as de defensivos 17% entre 1961 a 1981, enquanto o crescimento do valor da produção agrícola no período de 1950 a 1980 se mantinha na taxa de 4,5% ao ano<sup>(4)</sup>. Foi notável a evolução do consumo dos defensivos agrícolas, que de 22 mil toneladas em 1965 passou a 78 mil em 1975, alcançando em 1980 97 mil toneladas. No caso das máquinas agrícolas, basta citar que a venda de tratores, que em 1965 foi de apenas 8.072 unidades, atingiu 50.208 tratores em 1975<sup>(2)</sup>. As indústrias processadoras de produtos vegetais tiveram, igualmente, um comportamento muito dinâmico nesse período, tendo conseguido "impor, à sua maneira, as quantidades e os tipos de produtos mais conformes às exigências da transformação industrial"<sup>(3)</sup>. Seu dinamismo pode ser bem avaliado pelas taxas de crescimento das culturas que as abastecem, que foram muito superiores à taxa média de crescimento da agricultura

---

(2) Dados obtidos no Sindicato das Indústrias de Defensivos Agrícolas e no Sindicato de Máquinas Agrícolas, respectivamente.

(3) GUIMARÃES (8) diz ainda que os setores industriais forneceram de insumos agrícolas só começam a implantar-se a montante da agricultura numa fase ulterior do desenvolvimento da economia, depois de um núcleo de certa magnitude haver-se instalado a jusante da agricultura e deste impor, à sua maneira, as quantidades e os tipos de produtos mais conformes às exigências da transformação industrial.

ra.

Nesse processo de modernização da agricultura, foi decisivo o papel do Estado. Valendo-se da criação do Sistema Nacional de Crédito Rural, em 1965, garantiu, através de crédito de investimento, o financiamento das vendas da indústria de máquinas e equipamentos e, através do crédito de custeio, financiou não só o uso dos insumos modernos, mas também as outras despesas de produção, potencializando assim um rápido aumento da produção agrícola conduzida em novas bases tecnológicas. A interferência do Estado foi igualmente decisiva na criação de condições para a implantação dessas novas indústrias vinculadas à agricultura através de financiamentos concedidos por bancos oficiais, da concessão de benefícios fiscais e cambiais e, também, através do engajamento de empresas estatais na produção de matérias-primas utilizadas na fabricação de adubos e defensivos agrícolas.

Ao provocar mudanças tecnológicas capazes de elevar a produtividade da terra e do trabalho, a política agrícola vigente nesse período desencadeou mudanças nas relações de trabalho e no quadro social da agricultura. A concentração da terra e da renda e a exclusão de grande número de pequenos e médios produtores foram o corolário natural dessa modernização apoiada por uma efetiva intervenção do Estado.

## 2.1 - Mudança na Composição da Produção Agrícola

Como se viu, subjacentes à transformação da agricultura, estão as indústrias que produzem insumos, máquinas e equipamentos agrícolas, e a agroindústria compradora da sua produção. A agricultura passou a ser uma fase do processo industrial - a mais arriscada - que é conduzida pelo agricultor, mas de forma subordinada às determinações da indústria que impõe preços, produtos e padrões de qualidade.

O modo de se plantar foi transformado e determinadas culturas mostraram-se desproporcionalmente mais lucrativas do que outras, devido não só à colocação do seu produto no mercado internacional, como também à existência de um arsenal genético e técnico sem dúvida poderoso, bem adaptado e eficiente. A disparidade entre as lucratividades das culturas orientou a recombinação da produção que foi se tornando cada vez mais especializada. Neste aspecto destacou-se, num primeiro momento, a expansão explosiva da cultura da soja, só superada pela expansão da cana-de-açúcar a partir da criação do PROALCOOL, enquanto a laranja crescia firme e o café mantinha sua posição.

As taxas geométricas médias anuais de crescimento das principais cul

turas no Estado, no período 1965/82, foram as seguintes: soja 32%, laranja 9%, cana 6%, feijão 2%, café 0,2%, milho -1%, amendoim -2,4%, algodão -2,5%, mandioca -3% e arroz -3,5%. As culturas de grande importância para a alimentação básica da população brasileira, como se vê, perderam grandes áreas <sup>(4)</sup>.

Sucintamente, o quadro agrícola paulista atual poderia ser descrito assim: há aptidão para produzir cada vez mais os produtos que já estão sendo produzidos em quantidades mais do que suficientes para o abastecimento interno e para uma exportação que já representa uma grande contribuição do setor agrícola à geração de divisas para o País, enquanto que, por outro lado, assiste-se a uma incapacidade crescente de produzir os alimentos básicos de consumo interno, por razões principalmente político-econômicas e não técnicas. As culturas de mercado interno, desenvolvidas pela fração mais descapitalizada dos produtores, sem garantia efetiva de preço mínimo, sem um sistema eficiente de seguro rural que permita sua sobrevivência a uma safra desastrosa, pressionadas pelas culturas mais rentáveis e menos arriscadas e ainda esquecidas diante dos ganhos possíveis no mercado financeiro vão, a cada ano, se encolhendo.

Há, portanto, um total desencontro entre as necessidades de abastecimento interno e a composição total de produção, determinado pela disparidade de lucratividade entre as culturas, decorrentes de uma modernização que não abrangeu o conjunto das culturas, mas concentrou-se naquelas voltadas para o mercado internacional e para a agroindústria, agravando desta forma a disparidade pré-existente, determinada pela destinação do produto.

No contexto dessa modernização curvada à exportação, foi crescente o processo de marginalização do pequeno e do médio produtor. Se o crédito foi pródigo e barato para as culturas de exportação ou para fins energéticos, foi contudo extremamente racionado para os pequenos produtores e suas culturas próprias. A esse respeito, os dados seguintes são bastante expressivos. De 1970 a 1980, o número de contratos de crédito cresceu de 1,1 milhão para 2,7 milhões e a relação crédito rural/produto agrícola que, em 1969, era de 0,54 chegou, dez anos depois, a 0,88. Não obstante esse elevado crescimento dos volumes de crédito disponíveis, somente 20% de sua clientela potencial foi atendida, ou seja, cerca de 5 milhões de unidades produtivas. Houve, contudo, uma extrema concentração por tipos de produtores e produtos na distribuição desses volumes do crédito rural. Segundo estatísticas do Banco do Brasil, enquanto 90%

---

(4) Calculado a partir dos dados de área cultivada de cada cultura, período 1965-85, levantados pelo Instituto de Economia Agrícola (IEA) através das previsões de safra, fornecidas pelo banco de dados deste Instituto.

dos contratos de menor valor absorveram 29% do total do valor dos créditos, apenas 0,3% dos contratos de maior valor absorveram 29% do total dos empréstimos. Por produtos, o café, a soja, a cana-de-açúcar, o algodão e o trigo receberam 60% desse crédito, embora representem apenas 33% do valor total da produção agrícola. Por outro lado, somente 12% do crédito rural foi destinado às culturas do feijão, mandioca e milho, não obstante representarem cerca de 35% do valor da produção agrícola. Não se conhece, por ausência de estatísticas confiáveis, essa estratificação na distribuição do crédito rural feita pelos bancos privados, sabendo-se, contudo, que nesses casos a referida concentração é ainda maior <sup>(5)</sup>.

O uso de insumos modernos expressa, por outro lado, essa mesma relação, verificando-se uma forte concentração nas culturas que mais se beneficiaram com o crédito rural. No período 1974/1976, por exemplo, os créditos para aquisição de insumos modernos absorveram 67% do montante destinado ao trigo, 27% do montante destinado à soja e 19% do montante destinado à cana-de-açúcar. Nesse mesmo período, o crédito para insumos representou apenas 6,5% para o milho e 0,8% para o feijão.

Observa-se também que as culturas não ligadas às agroindústrias florescentes foram justamente as que apresentaram redução em sua área cultivada. Interessada em garantir o fluxo constantemente ampliado de matérias-primas, a agroindústria defende bons preços para seus produtores, desde que possa repassá-los aos consumidores.

O fato de os produtores de alimentos terem como comprador o capital comercial tem implicações que acabam determinando o baixo preço relativo dos alimentos consumidos "in natura". Isto porque o comércio não depende muito da regularidade no abastecimento, uma vez que não tem capital fixo investido sequer em armazéns, usando, quando necessário segundo informações obtidas junto a técnicos da Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP), os da rede oficial. Além disso, com as elevadas margens de intermediação que consegue estabelecer pode ganhar, na escassez, tanto quanto na comercialização de volume bem maior a preços normais. Não há, portanto, nenhuma comunhão de interesses que leve os compradores de alimentos a repassar alguma margem de lucro para o produtor, para que ele possa, pelo menos, continuar como produtor.

O fato de os produtores de alimentos não terem um órgão de defesa como o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), o Instituto Brasileiro do Café (IBC) e a Comissão Executiva de Planejamento da Lavoura Cacaueira (CEPLAC),

---

<sup>(5)</sup> Esses dados foram extraídos de SAMPAIO (11).

nem estarem organizados em cooperativas ou associações que representem efetivamente seus interesses e tão pouco existir no País uma política eficiente de garantia de preços faz com que não consigam capitalizar-se, aumentar a produtividade, competir em igualdade de condições com os demais produtores. Teve-os inclusive a mudarem para culturas alternativas mais rentáveis ou seguras.

A queda da produção de alimentos no Estado de São Paulo tornou o abastecimento de sua população mais dependente da importação de produtos de outros Estados, altamente onerados pelos custos do transporte, principalmente após a grande elevação dos preços do petróleo ocorrida em 1973. Esse problema, aliado à relativa escassez da oferta e a um sistema de comercialização agrícola altamente oligopolizado, fez com que, nos últimos anos, o preço dos alimentos se elevasse mais rapidamente que o conjunto de preços da economia, num processo perverso que sacrifica mais a população de baixa renda, uma vez que seus gastos com a alimentação consomem grande parcela de seus ganhos. Dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE) mostram que, no mês de abril de 1984, o custo mensal da ração essencial mínima, definida por legislação federal de 1938, absorvia 268 horas de trabalho de um trabalhador de salário mínimo.

## 2.2 - Mudanças nas Relações de Trabalho e Geração de Emprego

A especialização da atividade agrícola ocorreu inclusive dentro das unidades de produção, o que elevou a sazonalidade do trabalho que, por sua vez, foi responsável pelo grande aumento da utilização do trabalho temporário e pela consequente expulsão de trabalhadores permanentes, parceiros e pequenos arrendatários.

Ao longo do processo de modernização da agricultura, houve um grande decréscimo da importância do trabalho familiar, que em 1975 já deixara de ser predominante nas propriedades paulistas que excediam 20ha (2). Essa queda na participação do trabalho familiar demonstra que a relação de trabalho predominante hoje na agricultura paulista é o assalariamento (6).

Por outro lado, ao elevar a produtividade do trabalho e promover a substituição de culturas e tecnologias de uso intensivo de mão-de-obra, a modernização tecnológica reduziu a capacidade de geração de emprego do setor, de

(6) Entende-se, nesse caso, que as formas de pequena propriedade, arrendamento, parceria e outras de relações não salariais foram predominantes num passado recente.

terminando a expulsão de grandes contingentes de trabalhadores para as cidades onde foram competir desvantajosamente com a população urbana, pelos empregos disponíveis.

Essa redução da capacidade de geração de emprego na agricultura foi agravada ainda pela expansão da pecuária; em grande parte mero disfarce para a especulação fundiária; pela desestruturação de pequenas unidades de produção agrícola que absorviam o trabalho familiar e pelo grande aumento de ociosidade de terras consideradas agricultáveis pelos proprietários, mas não exploradas, que passaram de 2 para 2,6 milhões de hectares entre 1972 e 1976 (7).

Apesar da modernização agrícola ter sido planejada e viabilizada pelo Governo, tanto pelos estímulos à implantação da indústria química e mecânica voltada para agricultura quanto através do fornecimento do crédito rural, não houve, sem embargo, a preocupação de planejar o reengajamento produtivo do contingente expulso de trabalhadores rurais. Por outro lado, com a crise econômica atual, a indústria já não consegue sequer manter o nível de emprego de 1973, havendo hoje no País um alarmante índice de desemprego e um enorme contingente de pessoas vivendo em situação de miséria absoluta.

### 2.3 - Mudanças na Estrutura de Propriedade e Posse da Terra

Não tendo havido qualquer preocupação com a promoção de uma melhor distribuição da propriedade da terra, consubstanciada seja pela aplicação dos dispositivos contidos no Estatuto da Terra seja pela definição de linhas de crédito para financiamento da compra de terras, o caráter altamente concentrado de estrutura fundiária se manteve e inclusive se agravou.

O acesso desigual ao crédito rural, que privilegiou os proprietários que tinham maiores garantias a oferecer aos bancos, a disparidade entre a rentabilidade de diferentes culturas e a aceleração do processo inflacionário, que acentuou a característica de reserva de valor da terra, foram fatores que se somaram no sentido de concentrar ainda mais a propriedade da terra.

No que se refere à estrutura da posse da terra, houve grandes mudanças, tendo-se alterado profundamente o perfil da distribuição dos que efetivamente têm acesso à terra em São Paulo. Conforme afirma GRAZIANO DASILVA(7): "Na década de 60, quando houve expansão da fronteira agrícola do Estado multiplicaram-se as explorações de posseiros, bem como os estabelecimentos muito pequenos de todas as categorias de produtores, embora os pequenos posseiros e arrendatários já mostrassem sinais de recuo. Na década de 70 praticamente não havia mais fronteira a ser ocupada e observou-se uma redução do número de pe

quenos e médios estabelecimentos para todas as categorias de produtores e, em especial, para aqueles não proprietários da terra como os posseiros e arrendatários" (7).

O panorama dessa alteração é confirmado pela violenta redução do número de posseiros, arrendatários e colonos na população rural do Estado, que caiu 60% entre 1970 e 1980, enquanto a população trabalhadora residente no meio rural caiu 46% (7). A redução da produção de gêneros alimentícios em São Paulo ilustra e reflete a desagregação dessas pequenas unidades de produção que se dedicavam, basicamente, a esse tipo de cultivo.

#### 2.4 - Integração Agricultura/Indústria e suas Implicações

Dada a integração agricultura/indústria que se firmou nos últimos 20 anos, torna-se impossível, hoje, pensar na agricultura como setor isolado.

Esses setores industriais vinculados à agricultura têm tido grande influência sobre a política econômica. Foram os grandes beneficiários da política de crédito rural do período 1965-83 e são hoje os grandes beneficiários da política exportadora. A exportação de açúcar por preços que cobrem apenas metade do custo de produção e o subsídio à exportação só se justificam pelo poder dos usineiros. O mesmo acontece com o PROÁLCOOL, um programa que viabiliza tanto a indústria de veículos particulares consumidos pelas classes mais altas quanto a própria indústria do álcool.

A matriz de relações intersetoriais (8) apresenta dados que ilustram a intensidade das interligações agropecuária x agroindústria e agropecuária x indústria de insumos. A importância da parcela da produção agrícola brasileira comprada diretamente pela agroindústria já em 1970 era de 52% (9). Apenas 16% da produção agrícola se distribuía pelo comércio para atingir o consumidor final, enquanto 14% eram consumidos dentro do setor e 4% exportados "in natura". Por outro lado, a agricultura comprava 51% dentro de si própria e 26% das empresas de insumos agropecuários que possuem canais próprios de entrega de produtos.

A parcela da produção agrícola que é comercializada apenas beneficiada entra num complicado circuito de intermediação, que encarece o produto

(7) Calculado a partir de dados apresentados por VEIGA & OTANI (12).

(8) Resultados elaborados a partir da matriz insumo/produto do Brasil relativa a 1970, do IBGE, por ALBUQUERQUE (1).

(9) Hoje, em São Paulo, seguramente esta parcela é bem maior.

do consumidor sem remunerar o produtor. Este fato abre espaço para um sistema de comercialização direta montado pelo Estado de São Paulo, através do qual se poderia tornar a produção de alimentos mais rentável e o consumo acessível.

A expansão da agroindústria foi o agente da concentração da produção agrícola de regiões inteiras em um só produto; casos mais típicos são a cana-de-açúcar, a soja e o tomate rasteiro. Levando em conta que a monocultura está na raiz de uma série de problemas sociais (como a sazonalidade do emprego), econômicos (como a escassez da produção de alimentos), ecológicos (como a deterioração dos solos e a poluição dos biocidas), cabe uma política de controle da expansão da monocultura. Assim sendo, qualquer política agrícola que pretenda influir na agropecuária tem, necessariamente, que dispor de meios de influir também sobre as próprias agroindústrias. Estimular o plantio de alimentos quando as indústrias de álcool, óleo ou de suco cítrico disputam os recursos produtivos é difícil.

### 3 - AGRICULTURA NA CRISE

Mais preocupantes do que a crise da agricultura, entretanto, são os efeitos dramáticos que podem ser provocados pela redução da atividade do setor, como a escassez de gêneros básicos, a elevação do custo de vida puxada pelos preços dos alimentos e a redução do emprego agrícola num primeiro momento, e, em seguida, o efeito reflexo da redução dos gastos populares com produtos industriais e serviços sobre os setores secundário e terciário da economia.

Apesar disso, o setor agrícola não está sendo protegido por uma política atenta ao perigo da crise nesse setor e vem sofrendo forte impacto da crise econômica do País, entre os quais, a escassez de recursos financeiros e o estreitamento do mercado interno, que discutiremos nos próximos itens. Além disso, está enfrentando a inadequação do modelo tecnológico vigente, altamente exigente em capital, sem dispor ainda de um conjunto completo, testado e difundido de alternativas tecnológicas para a produção agropecuária.

A crise da agricultura, entretanto, atinge de forma diferenciada as diferentes culturas e a inércia da situação atual é no sentido de continuarem se expandindo as culturas voltadas para a industrialização, o mercado externo e a produção energética, enquanto se atrofia a produção voltada para o mercado interno.

### 3.1 - Redução do Financiamento da Produção Agrícola

Como se viu anteriormente, o crédito rural teve importante papel acelerador nas transformações por que passou a agricultura no passado recente.

Com o advento da crise econômica, entretanto, não foi possível manter as significativas taxas de crescimento anual real do seu montante para o País, que apresentou sua primeira queda já em 1977, com a redução de 33% na parcela destinada a investimento, que tem sido justamente a modalidade de crêdito mais restringida.

O montante de crédito destinado à comercialização, após crescimento inexpressivo no período 1976/78, apresentou alguma recuperação em 1979, caindo a taxas crescentes a partir de então. O crédito de custeio, também decrescente de 1976 a 1978, registrou expressivo crescimento em 1979, em decorrência da prioridade agrícola estabelecida para este ano, mas em 1980 cresceu bem menos e em 1981 sofreu redução da ordem de 10%, não compensada pelo crescimento ocorrido em 1982. Os dados do quadro 1 são ilustrativos.

QUADRO 1. - Variação Anual dos Valores Reais (<sup>1</sup>) por Tipo de Crédito Rural, Brasil, 1970-82  
(em porcentagem)

Ano	Total	Crédito de custeio	Crédito de co mercialização	Crédito de investimento
1970	18,97	14,22	32,09	14,94
1971	15,55	12,75	10,34	25,57
1972	24,02	18,65	16,23	39,05
1973	41,14	44,76	35,11	41,19
1974	23,66	30,39	26,20	13,13
1975	45,98	42,11	47,25	50,71
1976	2,43	( 1,38)	4,32	6,26
1977	(10,76)	( 0,01)	0,04	(33,22)
1978	1,71	( 2,58)	2,28	4,71
1979	24,59	31,40	12,67	24,63
1980	( 4,38)	7,58	( 4,62)	(28,20)
1981	(13,27)	(10,11)	( 8,92)	(28,54)
1982	( 3,16)	6,22	(15,64)	(17,83)

(<sup>1</sup>) Financiamentos oferecidos a produtores e cooperativas deflacionados pelo índice geral de preços da FGV, base 1969.

Fonte: BACEN - Crédito Rural, dados estatísticos (1982).

Na safra 1983/84, além da majoração dos encargos financeiros que passaram de 45% a.a. para 85% de variação da ORTN +3%, no caso dos créditos de custeio e investimento, e para 100% da variação da ORTN +3%, no caso da comercialização, houve absoluta falta de recursos para esta última finalidade, o que acabou por rebaixar os preços dos produtos agrícolas, não permitindo o repasse dos aumentos dos juros. O nível de Aquisições do Governo Federal (AGF) foi insignificante, não tendo permitido, portanto, a recomposição dos estoques reguladores.

O crédito de custeio para a safra 1984/85 foi insuficiente devido às medidas restritivas impostas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), dentre as quais pode-se citar a contenção da expansão do crédito em geral e do agrícola em particular e a redução da exigibilidade de aplicações dos bancos comerciais em crédito rural. As decisões tomadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) a respeito do financiamento desta safra vieram confirmar as expectativas pessimistas. O produtor rural este ano pagou correção monetária plena mais juros em torno de 11,5% ao ano, estimando-se que a participação dos encargos financeiros nos custos de produção atingiu o nível de 40%<sup>(10)</sup>. O próprio Ministro da Fazenda admitiu que as condições de crédito rural vigentes para a safra 1984/85 reduziriam sua demanda em 20%.

A atitude do Governo Federal diante da escassez de recursos para o Crédito Rural nos últimos anos foi semelhante à estratégia usada para forçar a queda de consumo de gasolina quando, ao invés de estabelecer um racionamento, optou-se pela elevação de seu preço. No caso do crédito rural, ao invés de estabelecer critérios para a distribuição dos recursos escassos, optou-se pela elevação dos custos financeiros, visando restringir a demanda. Há, entretanto, uma enorme diferença entre os efeitos desse tipo de procedimento, pois, se no caso da gasolina ele acarretou simplesmente a inviabilidade do transporte individual para uma fração da classe média, no caso do crédito ele deve implicar redução da produção e, portanto, do nível de emprego que provavelmente vai atingir com mais intensidade o setor mais frágil da agricultura, ou seja, aquele voltado para a produção de alimentos.

Problemas de financiamento, como escassez de recursos e taxas de juros reais positivos, quando o setor já vem se descapitalizando há vários anos,

---

(10) Segundo as estimativas de custo do IEA, publicados em Informações Econômicas (9), calculou-se a participação dos custos financeiros, basicamente os juros de custeio, no custo operacional de produção, que é de 30% para sorgo e feijão, 33% para batata e tomate, 36% para soja e amendoim, 45% para algodão, milho, laranja e chá, 50% para café, mandioca e cana-de-açúcar, 55% para banana e 60% para cana nova, para a safra 1984/85.

deverão implicar grande desestímulo à produção, principalmente no que se refere às atividades voltadas para o mercado interno que correm o risco de se deparar com preços deprimidos, seja pela queda da demanda efetiva, decorrente do desemprego crescente, seja por medidas governamentais como a liberação de importações.

Convém lembrar que a escassez de crédito tem, sobre a agricultura, um efeito especial, uma vez que o giro de capital, nesse ramo de atividade, é mais lento que nos outros setores da economia, devido ao próprio ciclo de desenvolvimento das culturas, além do que, no correr dos últimos 15 a 20 anos, foram sendo desfeitas formas tradicionais de exploração como as parcerias e os arrendamentos, que reduziam muito os custos monetários da produção agrícola, ao mesmo tempo em que foi crescendo o leque dos insumos - das sementes melhoradas ao diesel e aos químicos - comprados no mercado, havendo, portanto, grande elevação nas exigências de capital de trabalho.

Ocorre porém que, no momento em que a agricultura está "moderna", no sentido de que a relação de trabalho predominante é a assalariada e no sentido de sua grande integração com a indústria, ela se defronta com um mercado financeiro completamente inadequado: os recursos são insuficientes e os juros incompatíveis com a rentabilidade da maioria das atividades agrícolas.

O fato de os bancos não serem obrigados a destinar percentuais definidos de suas aplicações rurais a pequenos e médios produtores, que têm menores garantias a oferecer, agrava as dificuldades dessas categorias quanto ao acesso ao crédito, podendo acentuar a atual tendência de queda da produção de alimentos (quadro 2).

A atuação do Governo Federal em relação à agricultura, nos últimos anos, tem se caracterizado pelo abandono de alguns instrumentos de política agrícola. Ao acatar as diretrizes recessivas do FMI, que visam a redução dos desequilíbrios externos do déficit público e da inflação, as autoridades econômicas deixaram de destinar os recursos necessários ao financiamento da produção agrícola e à política de sustentação de preços e formação de estoques, anulando, dessa forma, a eficácia dos mais importantes instrumentos de política que vinham sendo usados para estimular a atividade do setor. O resultado disso provavelmente far-se-á sentir num reaquecimento do processo inflacionário puxado pela elevação dos preços dos gêneros de primeira necessidade, de terminada pela redução da oferta. Além disso, o próprio Governo Federal deixou ao desamparo todo o modelo de "agricultura moderna" implantado nesse ano e já abalado pela Resolução nº706 do Banco Central que revogou a obrigatoriedade da aplicação de um percentual do custeio em insumos modernos. Assim sendo, a agricultura enfrenta hoje um problema de financiamento, que exige solu

QUADRO 2. - Evolução dos Índices <sup>(1)</sup> de Produção por Habitante, Brasil, 1977-84

Ano	Culturas alimentares	Culturas exportáveis	Cana-de-açúcar
1977	100,0	100,0	100,0
1978	82,1	86,3	105,1
1979	85,4	90,5	110,5
1980	94,8	113,7	115,6
1981	90,8	110,7	118,3
1982	97,9	103,7	138,5
1983	75,8	104,3	158,4
1984	87,1	114,8	166,6

<sup>(1)</sup> Índices Laspeyres, preços de 1982, crescimento populacional de 2,3% ao ano. Alimentos considerados: arroz, feijão, milho, mandioca e batata. Culturas de exportação: algodão, amendoim, fumo, laranja e soja.

Fonte: Elaborado por HOMEM DE MELLO, F. Economia em perspectiva, nº 1, abr. 1984, Conselho Regional de Economia, SP. Para a previsão de 1984, utilizaram-se dados de área plantada da Fundação IBGE (janeiro/84) e a média dos rendimentos durante 1980/82, acrescida de 5%.

ção a curto prazo, e problemas de reformulação tecnológica e recombinação da produção que precisam ser equacionados a médio prazo, através de uma política agrícola efetiva que redirecione produção e tecnologia no sentido das necessidades do mercado interno e do melhor aproveitamento dos recursos disponíveis.

### 3.2 - Redução do Poder de Compra dos Consumidores

Outro problema colocado pela crise e que afeta a agricultura é a queda do poder de compra dos consumidores devido, basicamente, ao desemprego crescente e ao arrocho salarial. Para que haja um abastecimento adequado, no sentido de que sejam atendidas as necessidades alimentares da população, não é suficiente o aumento da produção de alimentos, embora uma maior oferta possa reduzir os aumentos de preços. Contudo, enquanto não ocorrer a esperada recuperação do nível de emprego, em função do reaquecimento econômico, a situação alimentar da população carente ou daquela marginalizada do mercado de trabalho só poderá ser aliviada através de medidas, entre outras, como o auxílio

desemprego ou programas de distribuição gratuita de alimentos (11).

O padrão nutricional do brasileiro, que nunca chegou a igualar o dos países ricos, vem se deteriorando rapidamente em função do arrocho salarial, do desemprego crescente e do acelerado processo de urbanização, que concentrou nas cidades enorme contingente de ex-moradores da zona rural, que perderam a condição de produtores para o autoconsumo. A desnutrição atinge hoje níveis alarmantes em todo o País, sendo que os últimos seis anos de seca no Nordeste causaram a morte de 3,5 milhões de pessoas (5). Também em São Paulo, o maior pólo econômico do País, a desnutrição infantil, segundo dados do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), atinge 25% das crianças até seis anos (3).

A redução de 18,5% no consumo de alimentos entre o 1º semestre de 1984 e o mesmo período do ano anterior, detectada por estatísticas da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) (6) representa um acelerado enfraquecimento do mercado interno que desestimula a produção para ele voltada. Se a produção agrícola ficar ao sabor da regulação do mercado, a oferta de produtos para o mercado interno vai continuar se reduzindo, perdendo terreno para aquela produção que encontra colocação mais segura e rentável no mercado internacional, de forma altamente correlacionada com a redução da fração da renda nacional apropriada pelos assalariados, pois há uma correspondência entre o perfil da produção agrícola e a apropriação e distribuição da renda no País.

No entanto, a composição e o volume da produção agrícola não têm sido deixados ao sabor do mercado interno, já que o Governo tem estimulado a produção para exportação. Exemplo disso está no fato de que o melhor preço mínimo estabelecido para a safra 1984/85 foi exatamente o da soja e um dos piores o do arroz (10).

É bem verdade que a soja, principalmente o óleo de soja, é hoje um importante alimento na cesta de consumo do brasileiro, mas o seu preço de ven

---

(11) Na economia de mercado, a escassez relativa de um produto, ao provocar elevação de um preço, exclui do mercado uma faixa de consumidores cuja renda é insuficiente para comprar a tais preços. Ocorre, então, que os consumidores se impressionam com a elevação dos preços, atribuindo-a à inflação e à especulação, não havendo uma consciência crítica e clara sobre o déficit do abastecimento, fato ilustrado, por exemplo, por comentários como os de que "a produção de arroz foi de 8 milhões de toneladas, mas, como a demanda caiu 20%, dos 9 milhões consumidos o ano passado essa produção deve bastar para abastecer, com folga, o mercado", desconsiderando o problema social de manutenção do nível alimentar da população ameaçado por crescente demanda reprimida.

da é formado na bolsa de Chicago; não ficando ao sabor do empobrecimento dos consumidores nacionais. Também os estímulos à produção do álcool constituem interferências no mercado, que colocam em competição a produção de alimentos voltada para o decrescente mercado de consumo assalariado com o mercado mais forte de possuidores de automóveis das classes de rendas mais altas.

A proposta de abertura total ao comércio internacional, que vem ganhando força desde o início de 1984 e que recentemente parece ter conseguido neutralizar (através das ainda indefinidas "salvaguardas") a preocupação com o abastecimento e nível de preços interno, vai tornar ainda menos atraente o mercado interno de alimentos, colocando o consumidor brasileiro na desvantajosa situação de competir com a população dos países ricos, que têm, relativamente, maior poder aquisitivo.

Vale ressaltar que também as exportações não estão sendo reguladas pelo mercado, uma vez que tem havido uma série de estímulos à exportação, que vão desde as isenções fiscais a subsídios que cobrem a gravosidade de alguns produtos.

Com relação a essa questão de subsídios, uma das medidas mais anti populares tomadas sob imposição do FMI e destinada a reduzir o déficit público foi a eliminação gradual do subsídio ao trigo, que fora adotado para compensar os efeitos de uma política agrícola que deteriorou a oferta de outros alimentos tradicionalmente consumidos pela população. Desacompanhada de outras medidas que corrijam a situação que gerou a necessidade desse subsídio, sua eliminação vem agravar ainda mais o déficit calórico de grande parcela da população brasileira. Essa imposição de eliminação do subsídio ao trigo se mantém, não obstante a continuidade de subsídios à exportação de produtos gravosos, entre os quais o açúcar, o que ilustra o papel nada neutro do FMI que, sob o amparo do modelo exportador, sanciona os subsídios do tesouro brasileiro ao consumo das populações dos países ricos, mas proíbe esse procedimento internamente, apesar da precariedade da situação alimentar vigente.

Com a crise, os desequilíbrios estruturais, tanto da produção agrícola quanto da distribuição de renda, estão se agravando. Se não forem tomadas medidas para conter a queda da produção de alimentos a recuperação dos salários reais não ocorrerá, mesmo que haja mudança na política salarial e aumento do nível de emprego, pois o aumento da massa de salários simplesmente elevará o preço dos alimentos, dada a insuficiência da oferta para atender a demanda reprimida.

É preciso inverter a direção de crescimento da agricultura e nada obsta que o Estado brasileiro, que tem se caracterizado pelo alto grau de intervenção na economia, implemente agora uma reestruturação da produção agrícola

la para adequá-la à necessidade prioritária de plena satisfação das exigências nutricionais de cada cidadão, não são através de uma democratização da política agrícola, mas também através de uma política econômica anti-recessiva e distributiva.

#### 4 - QUESTÕES DE POLÍTICA AGRÍCOLA

A tônica da política agrícola de 1965 a 1980 foi, como vimos, o privilégio daquela agricultura mais capitalizada e as suas conseqüências foram a concentração da propriedade da terra e da correspondente renda agrícola, modificações da composição da produção e sua concentração em alguns cultivos e regiões, implicando redução da produção de alimentos "per capita", além de ocasionar redução da capacidade geradora de empregos e acentuar sua sazonalidade. A dinâmica desse processo foi dada pela concentração acelerada do crédito rural, em função dos interesses das indústrias instaladas a jusante e a montante da agricultura e da fração mais capitalizada dos produtores rurais.

Com a esperada redemocratização do País, a tônica da política agrícola deve ser invertida e seu objetivo, no caso, deve ser o de desconcentrar a renda e a propriedade da terra, através de uma reestruturação fundiária e de formas de financiamento abrangentes e não seletivas, com a ampliação do acesso à assistência técnica e do redirecionamento da pesquisa agrícola.

A própria formulação da política agrícola, considerando um quadro de democratização, precisa ser descentralizada, de forma a que os governos estaduais tenham a autonomia imprescindível para estabelecer políticas próprias para seu setor agrícola e disponham de instrumentos para estimular e desestimular atividades e práticas agrícolas segundo suas necessidades e particularidades. A atual crise da produção e do abastecimento demonstra que, no setor agrícola, cabe um planejamento mínimo para conferir racionalidade geográfica à produção e garantir o abastecimento, dado que o mercado, por si próprio, não organiza a produção de acordo com as necessidades sociais mais gerais.

O descomprometimento do Governo Federal com a manutenção da atividade agrícola e do próprio abastecimento, caracterizado pela confecção do orçamento monetário segundo as regras ditadas pelo FMI, reduziu muito a eficácia do crédito rural enquanto instrumento de política agrícola e praticamente esvaziou a política de preços mínimos, transferindo esses problemas para os governos estaduais, cujo bom desempenho depende exatamente e, em grande parte, de uma certa normalidade da oferta e dos preços agrícolas, bem como da manutenção da renda e do nível de emprego rural.

O desafio que o Estado de São Paulo enfrenta no momento é encontrar instrumentos para estimular ao máximo a atividade agrícola, principalmente a produtora de alimentos, de forma que ela tenha um efeito anti-crise, na medida em que garanta algum aumento na renda e no emprego gerados pela agricultura e, por consequência, um abastecimento farto que possibilite o controle dos preços dos gêneros de primeira necessidade.

#### 4.1 - Sugestões de Política Agrícola para São Paulo

Para viabilizar a manutenção da renda do produtor e preços razoáveis para o consumidor, faz-se necessário reduzir a especulação e as margens de intermediação, o que pode ser conseguido não só através da interferência direta do Governo do Estado na comercialização, mas também pela organização dos produtores em cooperativas que realizem operações de venda direta aos varejistas. O mesmo efeito poderia ser conseguido, ainda, pela redução dos custos financeiros que estão alarmantemente altos.

##### 4.1.1 - Sugestões de curto prazo

Uma maneira de resolver integradamente os problemas do financiamento da produção de alimentos e o da comercialização seria a compra adiantada, pelo Estado, da produção de alimentos, que por ocasião da colheita seriam entregues à rede da Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP), constituindo-se assim um estoque regulador que será de grande importância para garantir um consumo mínimo ao crescente contingente de desempregados.

Vale ressaltar que esse programa não seria a fundo perdido. Seriam comprados em setembro alguns milhões de toneladas de cereais a serem entregues a partir da colheita aos armazéns da CEAGESP. Apenas a parte do estoque destinada a programas sociais de distribuição subsidiada é que teria que ser absorvida por recursos destinados, pelo Estado ou pela União, a manter a demanda de alimentos.

Essa forma de financiar a produção permitiria:

- a) influir na composição da produção, revertendo a tendência declinante da produção de alimentos, elevando a produção e o emprego;
- b) atingir o pequeno produtor, mesmo que ele não seja proprietário, pois a garantia é a produção;

c) garantir estoques fora do circuito especulativo, com redução dos custos dos programas de alimentação de desempregados e com controle de preços do mercado.

Para que esse programa desencadeie uma mudança na agricultura, ele deve ser feito de acordo com alguns procedimentos que visem orientar a implantação de uma agricultura de alimentos diversificada, sólida e conduzida em bases técnicas que contribuam para a manutenção do potencial produtivo da terra.

Dentre esses procedimentos, estariam:

- a) o estabelecimento de cotas máximas de produtos a serem comprados para evitar que a garantia de compra se torne privilégio de alguns grandes produtores;
- b) o favorecimento de cotas combinadas, diversificadas, visando estimular a diversificação das atividades produtivas nas unidades de produção; e
- c) o oferecimento de assistência técnica que inclua recomendação de localização das culturas na área do agricultor, bem como o fornecimento de orientação sobre tecnologia poupadora de insumos, entre as quais a adubação verde e a rotação de culturas.

O financiamento da produção de culturas de exportação é menos problemático, uma vez que seus produtores têm boas garantias a oferecer aos bancos e que a própria agroindústria é dependente dela a ponto de, se for preciso, encontrar formas de garantir o financiamento de um volume mínimo de produção.

#### 4.1.2 - Sugestões de médio prazo

No passado recente ocorreu uma exagerada especialização da agricultura paulista, tanto em termos regionais quanto dentro das próprias unidades de produção, acarretando uma série de problemas, como a redução da produção de alimentos, o aumento da sazonalidade regional do trabalho agrícola, a multiplicação das espécies de pragas e moléstias que atacam as lavouras e a total subordinação da agricultura à agroindústria. Em vista disso, propõe-se uma política agrícola norteada pela diversificação.

Sua meta seria a diversificação da produção a nível de propriedade, em função do respeito à vocação do solo, de um sistema de manejo que favoreça a reciclagem da matéria orgânica, das necessidades regionais do abastecimento e do melhor aproveitamento da mão-de-obra durante todo o ano.

Com isso, conseguir-se-ia atingir uma série de objetivos sociais tais como a maior fixação da mão-de-obra permanente e a redução da sazonalidade regional do trabalho agrícola, a melhoria do abastecimento - ecológicos - ,

como o melhoramento do manejo do solo e da água, redução de infestação de pragas e doenças e consequentemente do uso de agrotóxicos, redução do uso de adubos químicos - e objetivos econômicos, como a redução de custos de produção, o aumento do giro do capital, a redução de riscos e da fragilidade do agricultor diante de oligopsônios, a manutenção e a melhoria do potencial produtivo das terras.

O sucesso desse tipo de política, entretanto, passa pela redução da disparidade de rentabilidade entre as atividades agrícolas, causa principal da expansão das monoculturas.

Essa disparidade pode ser reduzida, porém, pela elevação da rentabilidade das culturas hoje menos lucrativas, via utilização de instrumentos de política estaduais. Os problemas mais sérios a serem atacados são a comercialização e o financiamento da produção, áreas onde o Estado pode atuar via CEAGESP/Alimentos, Coordenadoria do Abastecimento da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, Banco do Estado de São Paulo (BANESPA), Caixa Econômica do Estado de São Paulo (CEESP) e, ainda, via a criação de um Fundo do Estoque Estadual que garantiria parcela da produção de alimentos através do mecanismo da compra adiantada. O Fundo de Expansão Agropecuário poderia ser reativado para financiar investimentos em infra-estrutura necessários à diversificação.

A consecução dessa meta passa também por um redirecionamento da pesquisa e da extensão que, ao tomar como referência às culturas em particular e não a unidade de produção no seu conjunto, vêm, de certa forma, estimulando a mentalidade monocultora.

Num contexto de incentivo à diversificação, seria importante que os institutos de pesquisa desenvolvessem alternativas de sistemas de produção auto-sustentados viáveis para as condições das diversas regiões do Estado, alternativas de atividades que possam ser conduzidas em solos de diferentes classes e capacidades de uso, técnicas de manejo da matéria orgânica, etc.

No caso da extensão, a ênfase fundamental seria transmitir ao agricultor os conhecimentos relacionados à conservação e recuperação do solo e assessorá-lo na escolha de um conjunto de atividades que se harmonize com as condições de sua propriedade. Outro ponto em que a extensão deveria investir seria no aperfeiçoamento administrativo da propriedade, fazendo com que os produtores levem em consideração, nos seus cálculos, as vantagens da diversificação no que diz respeito a: redução de riscos, aumento do giro do capital, criação de economias internas pelo aproveitamento de resíduos e rateio de custos entre as diferentes atividades e, mesmo, a possibilidade que ela traz de se trabalhar apenas com mão-de-obra permanente, que pode ser treinada para executar tarefas variadas.

Outra linha de ação no sentido de reduzir disparidades de lucratividade seria a luta pelo estabelecimento de uma política de exportação que amorteça um pouco as diferenças de preços do mercado interno e o externo, via confisco cambial ou taxaões.

Seria importante ainda a aprovação de uma legislação estadual sobre o uso do solo e da água que estabeleça os deveres do proprietário para com sua conservação, discipline e restrinja a expansão das monoculturas.

#### LITERATURA CITADA

1. ALBUQUERQUE, R.H.L. Estratégia de desenvolvimento econômico-tecnológico do setor agroindustrial: contribuições possíveis da matriz insumo-produto. In: CAND, Wilson, coord. As condições de operação da agroindústria paulista. Campinas, UNICAMP, 1984. mimeo.
2. ANTUNIASSI, Maria H.R. O trabalho familiar na agricultura paulista. In: REUNIÃO ANUAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA, 36., São Paulo, 1984. Resumos. Ciência e Cultura, São Paulo, 36(7): 243, jul. 1984.
3. BETING, Joelmir. Do infanticídio. Folha de São Paulo, São Paulo, 20 maio 1984.
4. CONTADOR, Claudio R. & FERREIRA, L.R. Insumos modernos para a agricultura brasileira. Rio de Janeiro, IPEA, 1984. (Texto, 65)
5. FALCÃO, Joaquim de A. Nordestinos. Folha de São Paulo, São Paulo, 23 ago. 1984.
6. FREITAS, Janio de. Pausa para amenidades. Folha de São Paulo, São Paulo, 19 maio 1984.
7. GRAZIANO DA SILVA, José. Progresso técnico e relações de trabalho na agricultura. São Paulo, Hucitec, 1981. 200p.
8. GUIMARÃES, Alberto P. O complexo agroindustrial como etapa e via de desenvolvimento da agricultura. Revista de Economia Política, São Paulo, 2(3):147-151 jul. 1982.

9. INFORMAÇÕES ECONÔMICAS, São Paulo, v.14, n.7, jul. 1984.
10. PROGNÓSTICO 84/85. São Paulo, Secretaria de Agricultura e Abastecimento, IEA, 1984. v.13, p.277.
11. SAMPAIO, Plínio. La pobreza rural en Brasil. Roma, FAO, 1984.
12. VEIGA, José E.R. & OTANI, Malimíria N. Relações de trabalho na agricultura paulista: o declínio da mão-de-obra permanente. Informações Econômicas, São Paulo, 13(10):21-27, out. 1983.

**SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO  
INSTITUTO DE ECONOMIA AGRÍCOLA**

**Comissão Editorial:**

**Coordenador:** Celuta Moreira Cesar Machado

**Membros:** Antônio Augusto Botelho Junqueira

Antonio Ambrósio Amaro

Arthur Antonio Ghilardi

Flavio Condé de Carvalho

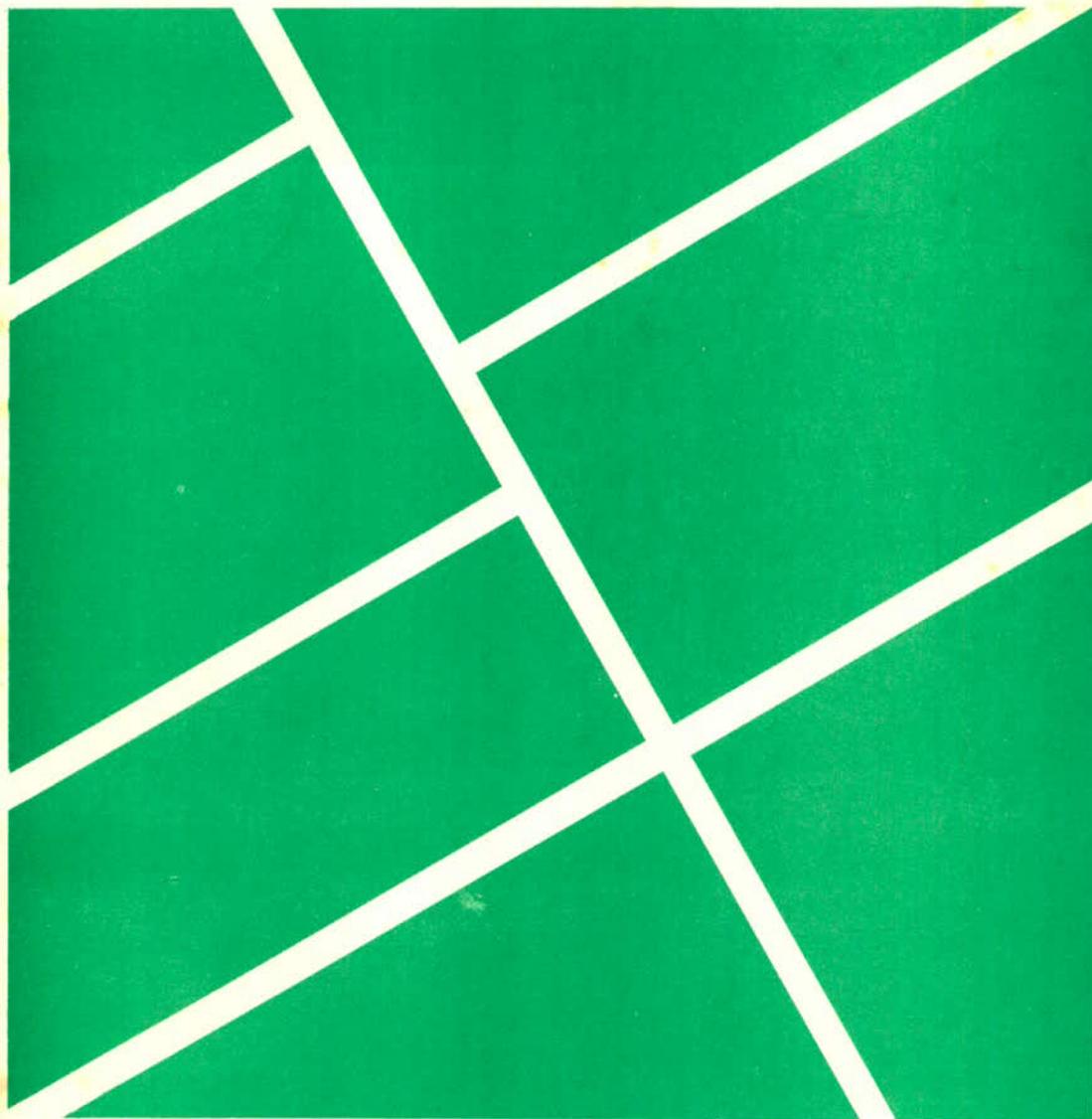
José Luis Teixeira Marques Vieira

Maria Carlota Meloni Vicente

**Bibliografia:** Fátima Maria Martins Saldanha Faria

Centro Estadual da Agricultura  
Av. Miguel Estéfano, 3900  
04301 - São Paulo - SP

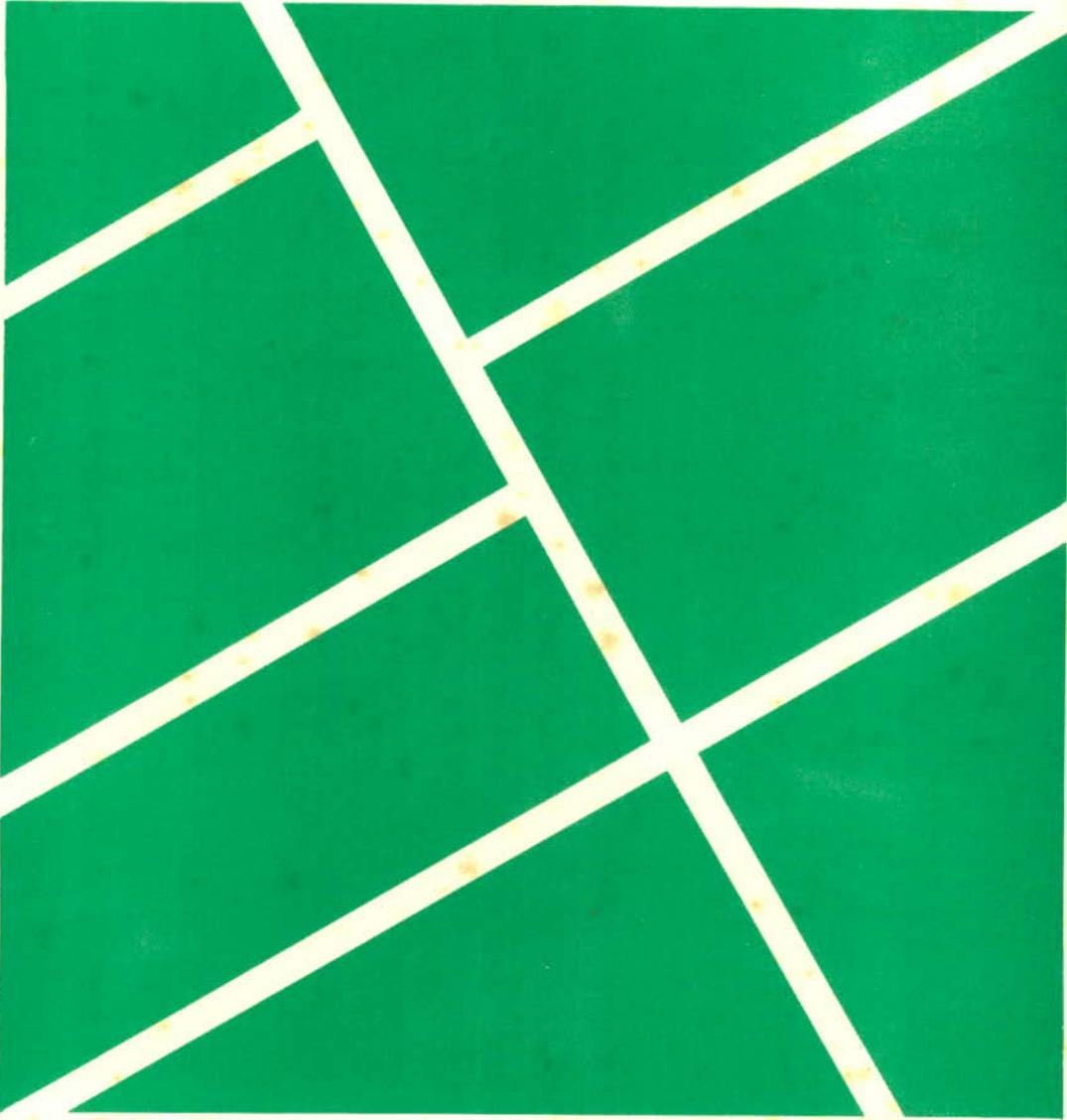
Caixa Postal, 8114  
01000 - São Paulo - SP  
Telefone: 275-3433 r.257



**Relatório de Pesquisa**  
**Nº 6/86**

**Governo do Estado de São Paulo**  
**Secretaria de Agricultura e Abastecimento**  
**Coordenadoria Sócio-Econômica**

**Instituto de Economia Agrícola**



**AGRICULTURA PAULISTA: DA MODERNIZAÇÃO À CRISE**

Sônia Santana Martins

Governo do Estado de São Paulo  
Secretaria de Agricultura e Abastecimento  
Coordenadoria Sócio-Econômica

Instituto de Economia Agrícola



**AGRICULTURA PAULISTA: DA MODERNIZAÇÃO À CRISE**

Sônia Santana Martins

## ÍNDICE

1 - INTRODUÇÃO.....	1
2 - ASPECTOS E CARÁTER DA MODERNIZAÇÃO.....	2
2.1 - Mudança na Composição da Produção Agrícola.....	3
2.2 - Mudanças nas Relações de Trabalho e Geração de Emprego.....	6
2.3 - Mudanças na Estrutura de Propriedade e Posse da Terra.....	7
2.4 - Integração Agricultura/Indústria e suas Implicações.....	8
3 - AGRICULTURA NA CRISE.....	9
3.1 - Redução do Financiamento da Produção Agrícola.....	10
3.2 - Redução do Poder de Compra dos Consumidores.....	13
4 - QUESTÕES DE POLÍTICA AGRÍCOLA.....	16
4.1 - Sugestões de Política Agrícola para São Paulo.....	17
4.1.1 - Sugestões de curto prazo.....	17
4.1.2 - Sugestões de médio prazo.....	18
LITERATURA CITADA.....	20

## 1 - INTRODUÇÃO

Este trabalho procura recuperar, em grandes linhas, o sentido das mudanças sofridas pela agricultura paulista nos últimos vinte e cinco anos no que se refere a: tecnologia empregada, composição da produção, relações de trabalho e geração de emprego, estrutura de propriedade e posse da terra e relações com os setores industrial e financeiro.

A partir desse quadro, analisa o impacto da atual crise econômica sobre o setor agrícola, que é penalizado principalmente através da escassez e encarecimento dos recursos financeiros e do estreitamento do mercado interno para produtos de origem agrícola.

Adianta, em seguida, algumas sugestões de política agrícola de âmbito estadual, aplicáveis a curto e a médio prazos, objetivando atenuar o efeito da crise sobre o setor, bem como redirecionar a agricultura paulista, corrigindo suas distorções mais patentes.

Este trabalho foi concluído em outubro de 1984, apresentando, por isso, alguns comentários conjunturais desatualizados, o que, porém, não prejudica a análise elaborada e tão pouco as propostas apresentadas. Dado que ainda não está definida a política agrícola do atual Governo, pouco se teria a acrescentar numa atualização do trabalho.

---

(1) Durante sua realização, a autora teve oportunidade de discutir os problemas abordados neste trabalho com uma série de pessoas da Secretaria de Agricultura e Abastecimento e da Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP) e gostaria de mencionar a colaboração do Sr. José Francisco Ferreira, na época coordenador do Grupo de Planejamento Central, da Secretaria de Agricultura e Abastecimento.

## 2 - ASPECTOS E CARÁTER DA MODERNIZAÇÃO

Frustrado o processo de mobilização popular pelas chamadas "reformas de base", que caracterizou o conturbado quadro político do início dos anos 60, o qual incluía, entre outras, reivindicações populares de reforma agrária, ficou definida, a partir da ruptura constitucional de 1964, uma política agrícola que privilegiou o desenvolvimento daquela fração da agricultura que, por sua acumulação prévia, poderia constituir-se no núcleo consumidor capaz de garantir o desenvolvimento de uma indústria voltada para o mercado agrícola. A absorção de máquinas, implementos e insumos de origem industrial por essa agricultura visava, ainda, provocar as necessárias mudanças tecnológicas capazes de elevar a produtividade e a produção agrícolas, imprescindíveis à expansão da agroindústria. Os interesses dessa indústria instalada a jusante e a montante da agricultura foram suficientemente fortes para levar a uma "modernização conservadora", excluindo, dessa forma, a alternativa popular de um desenvolvimento agrícola fundado em uma ampla reestruturação e democratização fundiária.

Houve, com efeito, nos últimos 20 anos um enorme crescimento das indústrias que têm o seu mercado na agricultura. As vendas de tratores cresceram 18% ao ano entre 1960 e 1976, as de adubos 13% e as de defensivos 17% entre 1961 a 1981, enquanto o crescimento do valor da produção agrícola no período de 1950 a 1980 se mantinha na taxa de 4,5% ao ano<sup>(4)</sup>. Foi notável a evolução do consumo dos defensivos agrícolas, que de 22 mil toneladas em 1965 passou a 78 mil em 1975, alcançando em 1980 97 mil toneladas. No caso das máquinas agrícolas, basta citar que a venda de tratores, que em 1965 foi de apenas 8.072 unidades, atingiu 50.208 tratores em 1975<sup>(2)</sup>. As indústrias processadoras de produtos vegetais tiveram, igualmente, um comportamento muito dinâmico nesse período, tendo conseguido "impor, à sua maneira, as quantidades e os tipos de produtos mais conformes às exigências da transformação industrial"<sup>(3)</sup>. Seu dinamismo pode ser bem avaliado pelas taxas de crescimento das culturas que as abastecem, que foram muito superiores à taxa média de crescimento da agricultura

---

<sup>(2)</sup> Dados obtidos no Sindicato das Indústrias de Defensivos Agrícolas e no Sindicato de Máquinas Agrícolas, respectivamente.

<sup>(3)</sup> GUIMARÃES (8) diz ainda que os setores industriais forneceram de insumos agrícolas só começam a implantar-se a montante da agricultura numa fase ulterior do desenvolvimento da economia, depois de um núcleo de certa magnitude haver-se instalado a jusante da agricultura e deste impor, à sua maneira, as quantidades e os tipos de produtos mais conformes às exigências da transformação industrial.

ra.

Nesse processo de modernização da agricultura, foi decisivo o papel do Estado. Valendo-se da criação do Sistema Nacional de Crédito Rural, em 1965, garantiu, através de crédito de investimento, o financiamento das vendas da indústria de máquinas e equipamentos e, através do crédito de custeio, financiou não só o uso dos insumos modernos, mas também as outras despesas de produção, potencializando assim um rápido aumento da produção agrícola conduzida em novas bases tecnológicas. A interferência do Estado foi igualmente decisiva na criação de condições para a implantação dessas novas indústrias vinculadas à agricultura através de financiamentos concedidos por bancos oficiais, da concessão de benefícios fiscais e cambiais e, também, através do engajamento de empresas estatais na produção de matérias-primas utilizadas na fabricação de adubos e defensivos agrícolas.

Ao provocar mudanças tecnológicas capazes de elevar a produtividade da terra e do trabalho, a política agrícola vigente nesse período desencadeou mudanças nas relações de trabalho e no quadro social da agricultura. A concentração da terra e da renda e a exclusão de grande número de pequenos e médios produtores foram o corolário natural dessa modernização apoiada por uma efetiva intervenção do Estado.

## 2.1 - Mudança na Composição da Produção Agrícola

Como se viu, subjacentes à transformação da agricultura, estão as indústrias que produzem insumos, máquinas e equipamentos agrícolas, e a agroindústria compradora da sua produção. A agricultura passou a ser uma fase do processo industrial - a mais arriscada - que é conduzida pelo agricultor, mas de forma subordinada às determinações da indústria que impõe preços, produtos e padrões de qualidade.

O modo de se plantar foi transformado e determinadas culturas mostraram-se desproporcionalmente mais lucrativas do que outras, devido não só à colocação do seu produto no mercado internacional, como também à existência de um arsenal genético e técnico sem dúvida poderoso, bem adaptado e eficiente. A disparidade entre as lucratividades das culturas orientou a recombinação da produção que foi se tornando cada vez mais especializada. Neste aspecto destacou-se, num primeiro momento, a expansão explosiva da cultura da soja, só superada pela expansão da cana-de-açúcar a partir da criação do PROALCOOL, enquanto a laranja crescia firme e o café mantinha sua posição.

As taxas geométricas médias anuais de crescimento das principais cul

turas no Estado, no período 1965/82, foram as seguintes: soja 32%, laranja 9%, cana 6%, feijão 2%, café 0,2%, milho -1%, amendoim -2,4%, algodão -2,5%, mandioca -3% e arroz -3,5%. As culturas de grande importância para a alimentação básica da população brasileira, como se vê, perderam grandes áreas <sup>(4)</sup>.

Sucintamente, o quadro agrícola paulista atual poderia ser descrito assim: há aptidão para produzir cada vez mais os produtos que já estão sendo produzidos em quantidades mais do que suficientes para o abastecimento interno e para uma exportação que já representa uma grande contribuição do setor agrícola à geração de divisas para o País, enquanto que, por outro lado, assiste-se a uma incapacidade crescente de produzir os alimentos básicos de consumo interno, por razões principalmente político-econômicas e não técnicas. As culturas de mercado interno, desenvolvidas pela fração mais descapitalizada dos produtores, sem garantia efetiva de preço mínimo, sem um sistema eficiente de seguro rural que permita sua sobrevivência a uma safra desastrosa, pressionadas pelas culturas mais rentáveis e menos arriscadas e ainda esquecidas diante dos ganhos possíveis no mercado financeiro vão, a cada ano, se encolhendo.

Há, portanto, um total desencontro entre as necessidades de abastecimento interno e a composição total de produção, determinado pela disparidade de lucratividade entre as culturas, decorrentes de uma modernização que não abrangeu o conjunto das culturas, mas concentrou-se naquelas voltadas para o mercado internacional e para a agroindústria, agravando desta forma a disparidade pré-existente, determinada pela destinação do produto.

No contexto dessa modernização curvada à exportação, foi crescente o processo de marginalização do pequeno e do médio produtor. Se o crédito foi pródigo e barato para as culturas de exportação ou para fins energéticos, foi contudo extremamente racionado para os pequenos produtores e suas culturas próprias. A esse respeito, os dados seguintes são bastante expressivos. De 1970 a 1980, o número de contratos de crédito cresceu de 1,1 milhão para 2,7 milhões e a relação crédito rural/produto agrícola que, em 1969, era de 0,54 chegou, dez anos depois, a 0,88. Não obstante esse elevado crescimento dos volumes de crédito disponíveis, somente 20% de sua clientela potencial foi atendida, ou seja, cerca de 5 milhões de unidades produtivas. Houve, contudo, uma extrema concentração por tipos de produtores e produtos na distribuição desses volumes do crédito rural. Segundo estatísticas do Banco do Brasil, enquanto 90%

---

(4) Calculado a partir dos dados de área cultivada de cada cultura, período 1965-85, levantados pelo Instituto de Economia Agrícola (IEA) através das previsões de safra, fornecidas pelo banco de dados deste Instituto.

dos contratos de menor valor absorveram 29% do total do valor dos créditos, apenas 0,3% dos contratos de maior valor absorveram 29% do total dos empréstimos. Por produtos, o café, a soja, a cana-de-açúcar, o algodão e o trigo receberam 60% desse crédito, embora representem apenas 33% do valor total da produção agrícola. Por outro lado, somente 12% do crédito rural foi destinado às culturas do feijão, mandioca e milho, não obstante representarem cerca de 35% do valor da produção agrícola. Não se conhece, por ausência de estatísticas confiáveis, essa estratificação na distribuição do crédito rural feita pelos bancos privados, sabendo-se, contudo, que nesses casos a referida concentração é ainda maior <sup>(5)</sup>.

O uso de insumos modernos expressa, por outro lado, essa mesma relação, verificando-se uma forte concentração nas culturas que mais se beneficiaram com o crédito rural. No período 1974/1976, por exemplo, os créditos para aquisição de insumos modernos absorveram 67% do montante destinado ao trigo, 27% do montante destinado à soja e 19% do montante destinado à cana-de-açúcar. Nesse mesmo período, o crédito para insumos representou apenas 6,5% para o milho e 0,8% para o feijão.

Observa-se também que as culturas não ligadas às agroindústrias florescentes foram justamente as que apresentaram redução em sua área cultivada. Interessada em garantir o fluxo constantemente ampliado de matérias-primas, a agroindústria defende bons preços para seus produtores, desde que possa repassá-los aos consumidores.

O fato de os produtores de alimentos terem como comprador o capital comercial tem implicações que acabam determinando o baixo preço relativo dos alimentos consumidos "in natura". Isto porque o comércio não depende muito da regularidade no abastecimento, uma vez que não tem capital fixo investido sequer em armazéns, usando, quando necessário segundo informações obtidas junto a técnicos da Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP), os da rede oficial. Além disso, com as elevadas margens de intermediação que consegue estabelecer pode ganhar, na escassez, tanto quanto na comercialização de volume bem maior a preços normais. Não há, portanto, nenhuma comunhão de interesses que leve os compradores de alimentos a repassar alguma margem de lucro para o produtor, para que ele possa, pelo menos, continuar como produtor.

O fato de os produtores de alimentos não terem um órgão de defesa como o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), o Instituto Brasileiro do Café (IBC) e a Comissão Executiva de Planejamento da Lavoura Cacaueira (CEPLAC),

---

<sup>(5)</sup> Esses dados foram extraídos de SAMPAIO (11).

nem estarem organizados em cooperativas ou associações que representem efetivamente seus interesses e tão pouco existir no País uma política eficiente de garantia de preços faz com que não consigam capitalizar-se, aumentar a produtividade, competir em igualdade de condições com os demais produtores. Teve inclusive a mudarem para culturas alternativas mais rentáveis ou seguras.

A queda da produção de alimentos no Estado de São Paulo tornou o abastecimento de sua população mais dependente da importação de produtos de outros Estados, altamente onerados pelos custos do transporte, principalmente após a grande elevação dos preços do petróleo ocorrida em 1973. Esse problema, aliado à relativa escassez da oferta e a um sistema de comercialização agrícola altamente oligopolizado, fez com que, nos últimos anos, o preço dos alimentos se elevasse mais rapidamente que o conjunto de preços da economia, num processo perverso que sacrifica mais a população de baixa renda, uma vez que seus gastos com a alimentação consomem grande parcela de seus ganhos. Dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE) mostram que, no mês de abril de 1984, o custo mensal da ração essencial mínima, definida por legislação federal de 1938, absorvia 268 horas de trabalho de um trabalhador de salário mínimo.

## 2.2 - Mudanças nas Relações de Trabalho e Geração de Emprego

A especialização da atividade agrícola ocorreu inclusive dentro das unidades de produção, o que elevou a sazonalidade do trabalho que, por sua vez, foi responsável pelo grande aumento da utilização do trabalho temporário e pela consequente expulsão de trabalhadores permanentes, parceiros e pequenos arrendatários.

Ao longo do processo de modernização da agricultura, houve um grande decréscimo da importância do trabalho familiar, que em 1975 já deixara de ser predominante nas propriedades paulistas que excediam 20ha (2). Essa queda na participação do trabalho familiar demonstra que a relação de trabalho predominante hoje na agricultura paulista é o assalariamento (6).

Por outro lado, ao elevar a produtividade do trabalho e promover a substituição de culturas e tecnologias de uso intensivo de mão-de-obra, a modernização tecnológica reduziu a capacidade de geração de emprego do setor, de

(6) Entende-se, nesse caso, que as formas de pequena propriedade, arrendamento, parceria e outras de relações não salariais foram predominantes num passado recente.

terminando a expulsão de grandes contingentes de trabalhadores para as cidades onde foram competir desvantajosamente com a população urbana, pelos empregos disponíveis.

Essa redução da capacidade de geração de emprego na agricultura foi agravada ainda pela expansão da pecuária; em grande parte mero disfarce para a especulação fundiária; pela desestruturação de pequenas unidades de produção agrícola que absorviam o trabalho familiar e pelo grande aumento de ociosidade de terras consideradas agricultáveis pelos proprietários, mas não exploradas, que passaram de 2 para 2,6 milhões de hectares entre 1972 e 1976 (7).

Apesar da modernização agrícola ter sido planejada e viabilizada pelo Governo, tanto pelos estímulos à implantação da indústria química e mecânica voltada para agricultura quanto através do fornecimento do crédito rural, não houve, sem embargo, a preocupação de planejar o reengajamento produtivo do contingente expulso de trabalhadores rurais. Por outro lado, com a crise econômica atual, a indústria já não consegue sequer manter o nível de emprego de 1973, havendo hoje no País um alarmante índice de desemprego e um enorme contingente de pessoas vivendo em situação de miséria absoluta.

### 2.3 - Mudanças na Estrutura de Propriedade e Posse da Terra

Não tendo havido qualquer preocupação com a promoção de uma melhor distribuição da propriedade da terra, consubstanciada seja pela aplicação dos dispositivos contidos no Estatuto da Terra seja pela definição de linhas de crédito para financiamento da compra de terras, o caráter altamente concentrado de estrutura fundiária se manteve e inclusive se agravou.

O acesso desigual ao crédito rural, que privilegiou os proprietários que tinham maiores garantias a oferecer aos bancos, a disparidade entre a rentabilidade de diferentes culturas e a aceleração do processo inflacionário, que acentuou a característica de reserva de valor da terra, foram fatores que se somaram no sentido de concentrar ainda mais a propriedade da terra.

No que se refere à estrutura da posse da terra, houve grandes mudanças, tendo-se alterado profundamente o perfil da distribuição dos que efetivamente têm acesso à terra em São Paulo. Conforme afirma GRAZIANO DASILVA(7): "Na década de 60, quando houve expansão da fronteira agrícola do Estado multiplicaram-se as explorações de posseiros, bem como os estabelecimentos muito pequenos de todas as categorias de produtores, embora os pequenos posseiros e arrendatários já mostrassem sinais de recuo. Na década de 70 praticamente não havia mais fronteira a ser ocupada e observou-se uma redução do número de pe

quenos e médios estabelecimentos para todas as categorias de produtores e, em especial, para aqueles não proprietários da terra como os posseiros e arrendatários" (7).

O panorama dessa alteração é confirmado pela violenta redução do número de posseiros, arrendatários e colonos na população rural do Estado, que caiu 60% entre 1970 e 1980, enquanto a população trabalhadora residente no meio rural caiu 46% (7). A redução da produção de gêneros alimentícios em São Paulo ilustra e reflete a desagregação dessas pequenas unidades de produção que se dedicavam, basicamente, a esse tipo de cultivo.

#### 2.4 - Integração Agricultura/Indústria e suas Implicações

Dada a integração agricultura/indústria que se firmou nos últimos 20 anos, torna-se impossível, hoje, pensar na agricultura como setor isolado.

Esses setores industriais vinculados à agricultura têm tido grande influência sobre a política econômica. Foram os grandes beneficiários da política de crédito rural do período 1965-83 e são hoje os grandes beneficiários da política exportadora. A exportação de açúcar por preços que cobrem apenas metade do custo de produção e o subsídio à exportação só se justificam pelo poder dos usineiros. O mesmo acontece com o PROÁLCOOL, um programa que viabiliza tanto a indústria de veículos particulares consumidos pelas classes mais altas quanto a própria indústria do álcool.

A matriz de relações intersetoriais (8) apresenta dados que ilustram a intensidade das interligações agropecuária x agroindústria e agropecuária x indústria de insumos. A importância da parcela da produção agrícola brasileira comprada diretamente pela agroindústria já em 1970 era de 52% (9). Apenas 16% da produção agrícola se distribuía pelo comércio para atingir o consumidor final, enquanto 14% eram consumidos dentro do setor e 4% exportados "in natura". Por outro lado, a agricultura comprava 51% dentro de si própria e 26% das empresas de insumos agropecuários que possuem canais próprios de entrega de produtos.

A parcela da produção agrícola que é comercializada apenas beneficiada entra num complicado circuito de intermediação, que encarece o produto

(7) Calculado a partir de dados apresentados por VEIGA & OTANI (12).

(8) Resultados elaborados a partir da matriz insumo/produto do Brasil relativa a 1970, do IBGE, por ALBUQUERQUE (1).

(9) Hoje, em São Paulo, seguramente esta parcela é bem maior.

la para adequá-la à necessidade prioritária de plena satisfação das exigências nutricionais de cada cidadão, não são através de uma democratização da política agrícola, mas também através de uma política econômica anti-recessiva e distributiva.

#### 4 - QUESTÕES DE POLÍTICA AGRÍCOLA

A tônica da política agrícola de 1965 a 1980 foi, como vimos, o privilégio daquela agricultura mais capitalizada e as suas conseqüências foram a concentração da propriedade da terra e da correspondente renda agrícola, modificações da composição da produção e sua concentração em alguns cultivos e regiões, implicando redução da produção de alimentos "per capita", além de ocasionar redução da capacidade geradora de empregos e acentuar sua sazonalidade. A dinâmica desse processo foi dada pela concentração acelerada do crédito rural, em função dos interesses das indústrias instaladas a jusante e a montante da agricultura e da fração mais capitalizada dos produtores rurais.

Com a esperada redemocratização do País, a tônica da política agrícola deve ser invertida e seu objetivo, no caso, deve ser o de desconcentrar a renda e a propriedade da terra, através de uma reestruturação fundiária e de formas de financiamento abrangentes e não seletivas, com a ampliação do acesso à assistência técnica e do redirecionamento da pesquisa agrícola.

A própria formulação da política agrícola, considerando um quadro de democratização, precisa ser descentralizada, de forma a que os governos estaduais tenham a autonomia imprescindível para estabelecer políticas próprias para seu setor agrícola e disponham de instrumentos para estimular e desestimular atividades e práticas agrícolas segundo suas necessidades e particularidades. A atual crise da produção e do abastecimento demonstra que, no setor agrícola, cabe um planejamento mínimo para conferir racionalidade geográfica à produção e garantir o abastecimento, dado que o mercado, por si próprio, não organiza a produção de acordo com as necessidades sociais mais gerais.

O descomprometimento do Governo Federal com a manutenção da atividade agrícola e do próprio abastecimento, caracterizado pela confecção do orçamento monetário segundo as regras ditadas pelo FMI, reduziu muito a eficácia do crédito rural enquanto instrumento de política agrícola e praticamente esvaziou a política de preços mínimos, transferindo esses problemas para os governos estaduais, cujo bom desempenho depende exatamente e, em grande parte, de uma certa normalidade da oferta e dos preços agrícolas, bem como da manutenção da renda e do nível de emprego rural.

O desafio que o Estado de São Paulo enfrenta no momento é encontrar instrumentos para estimular ao máximo a atividade agrícola, principalmente a produtora de alimentos, de forma que ela tenha um efeito anti-crise, na medida em que garanta algum aumento na renda e no emprego gerados pela agricultura e, por consequência, um abastecimento farto que possibilite o controle dos preços dos gêneros de primeira necessidade.

#### 4.1 - Sugestões de Política Agrícola para São Paulo

Para viabilizar a manutenção da renda do produtor e preços razoáveis para o consumidor, faz-se necessário reduzir a especulação e as margens de intermediação, o que pode ser conseguido não só através da interferência direta do Governo do Estado na comercialização, mas também pela organização dos produtores em cooperativas que realizem operações de venda direta aos varejistas. O mesmo efeito poderia ser conseguido, ainda, pela redução dos custos financeiros que estão alarmantemente altos.

##### 4.1.1 - Sugestões de curto prazo

Uma maneira de resolver integradamente os problemas do financiamento da produção de alimentos e o da comercialização seria a compra adiantada, pelo Estado, da produção de alimentos, que por ocasião da colheita seriam entregues à rede da Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP), constituindo-se assim um estoque regulador que será de grande importância para garantir um consumo mínimo ao crescente contingente de desempregados.

Vale ressaltar que esse programa não seria a fundo perdido. Seriam comprados em setembro alguns milhões de toneladas de cereais a serem entregues a partir da colheita aos armazéns da CEAGESP. Apenas a parte do estoque destinada a programas sociais de distribuição subsidiada é que teria que ser absorvida por recursos destinados, pelo Estado ou pela União, a manter a demanda de alimentos.

Essa forma de financiar a produção permitiria:

- a) influir na composição da produção, revertendo a tendência declinante da produção de alimentos, elevando a produção e o emprego;
- b) atingir o pequeno produtor, mesmo que ele não seja proprietário, pois a garantia é a produção;

c) garantir estoques fora do circuito especulativo, com redução dos custos dos programas de alimentação de desempregados e com controle de preços do mercado.

Para que esse programa desencadeie uma mudança na agricultura, ele deve ser feito de acordo com alguns procedimentos que visem orientar a implantação de uma agricultura de alimentos diversificada, sólida e conduzida em bases técnicas que contribuam para a manutenção do potencial produtivo da terra.

Dentre esses procedimentos, estariam:

- a) o estabelecimento de cotas máximas de produtos a serem comprados para evitar que a garantia de compra se torne privilégio de alguns grandes produtores;
- b) o favorecimento de cotas combinadas, diversificadas, visando estimular a diversificação das atividades produtivas nas unidades de produção; e
- c) o oferecimento de assistência técnica que inclua recomendação de localização das culturas na área do agricultor, bem como o fornecimento de orientação sobre tecnologia poupadora de insumos, entre as quais a adubação verde e a rotação de culturas.

O financiamento da produção de culturas de exportação é menos problemático, uma vez que seus produtores têm boas garantias a oferecer aos bancos e que a própria agroindústria é dependente dela a ponto de, se for preciso, encontrar formas de garantir o financiamento de um volume mínimo de produção.

#### 4.1.2 - Sugestões de médio prazo

No passado recente ocorreu uma exagerada especialização da agricultura paulista, tanto em termos regionais quanto dentro das próprias unidades de produção, acarretando uma série de problemas, como a redução da produção de alimentos, o aumento da sazonalidade regional do trabalho agrícola, a multiplicação das espécies de pragas e moléstias que atacam as lavouras e a total subordinação da agricultura à agroindústria. Em vista disso, propõe-se uma política agrícola norteada pela diversificação.

Sua meta seria a diversificação da produção a nível de propriedade, em função do respeito à vocação do solo, de um sistema de manejo que favoreça a reciclagem da matéria orgânica, das necessidades regionais do abastecimento e do melhor aproveitamento da mão-de-obra durante todo o ano.

Com isso, conseguir-se-ia atingir uma série de objetivos sociais tais como a maior fixação da mão-de-obra permanente e a redução da sazonalidade regional do trabalho agrícola, a melhoria do abastecimento - ecológicos - ,

como o melhoramento do manejo do solo e da água, redução de infestação de pragas e doenças e consequentemente do uso de agrotóxicos, redução do uso de adubos químicos - e objetivos econômicos, como a redução de custos de produção, o aumento do giro do capital, a redução de riscos e da fragilidade do agricultor diante de oligopsônios, a manutenção e a melhoria do potencial produtivo das terras.

O sucesso desse tipo de política, entretanto, passa pela redução da disparidade de rentabilidade entre as atividades agrícolas, causa principal da expansão das monoculturas.

Essa disparidade pode ser reduzida, porém, pela elevação da rentabilidade das culturas hoje menos lucrativas, via utilização de instrumentos de política estaduais. Os problemas mais sérios a serem atacados são a comercialização e o financiamento da produção, áreas onde o Estado pode atuar via CEAGESP/Alimentos, Coordenadoria do Abastecimento da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, Banco do Estado de São Paulo (BANESPA), Caixa Econômica do Estado de São Paulo (CEESP) e, ainda, via a criação de um Fundo do Estoque Estadual que garantiria parcela da produção de alimentos através do mecanismo da compra adiantada. O Fundo de Expansão Agropecuário poderia ser reativado para financiar investimentos em infra-estrutura necessários à diversificação.

A consecução dessa meta passa também por um redirecionamento da pesquisa e da extensão que, ao tomar como referência às culturas em particular e não a unidade de produção no seu conjunto, vêm, de certa forma, estimulando a mentalidade monocultora.

Num contexto de incentivo à diversificação, seria importante que os institutos de pesquisa desenvolvessem alternativas de sistemas de produção auto-sustentados viáveis para as condições das diversas regiões do Estado, alternativas de atividades que possam ser conduzidas em solos de diferentes classes e capacidades de uso, técnicas de manejo da matéria orgânica, etc.

No caso da extensão, a ênfase fundamental seria transmitir ao agricultor os conhecimentos relacionados à conservação e recuperação do solo e assessorá-lo na escolha de um conjunto de atividades que se harmonize com as condições de sua propriedade. Outro ponto em que a extensão deveria investir seria no aperfeiçoamento administrativo da propriedade, fazendo com que os produtores levem em consideração, nos seus cálculos, as vantagens da diversificação no que diz respeito a: redução de riscos, aumento do giro do capital, criação de economias internas pelo aproveitamento de resíduos e rateio de custos entre as diferentes atividades e, mesmo, a possibilidade que ela traz de se trabalhar apenas com mão-de-obra permanente, que pode ser treinada para executar tarefas variadas.

do consumidor sem remunerar o produtor. Este fato abre espaço para um sistema de comercialização direta montado pelo Estado de São Paulo, através do qual se poderia tornar a produção de alimentos mais rentável e o consumo acessível.

A expansão da agroindústria foi o agente da concentração da produção agrícola de regiões inteiras em um só produto; casos mais típicos são a cana-de-açúcar, a soja e o tomate rasteiro. Levando em conta que a monocultura está na raiz de uma série de problemas sociais (como a sazonalidade do emprego), econômicos (como a escassez da produção de alimentos), ecológicos (como a deterioração dos solos e a poluição dos biocidas), cabe uma política de controle da expansão da monocultura. Assim sendo, qualquer política agrícola que pretenda influir na agropecuária tem, necessariamente, que dispor de meios de influir também sobre as próprias agroindústrias. Estimular o plantio de alimentos quando as indústrias de álcool, óleo ou de suco cítrico disputam os recursos produtivos é difícil.

### 3 - AGRICULTURA NA CRISE

Mais preocupantes do que a crise da agricultura, entretanto, são os efeitos dramáticos que podem ser provocados pela redução da atividade do setor, como a escassez de gêneros básicos, a elevação do custo de vida puxada pelos preços dos alimentos e a redução do emprego agrícola num primeiro momento, e, em seguida, o efeito reflexo da redução dos gastos populares com produtos industriais e serviços sobre os setores secundário e terciário da economia.

Apesar disso, o setor agrícola não está sendo protegido por uma política atenta ao perigo da crise nesse setor e vem sofrendo forte impacto da crise econômica do País, entre os quais, a escassez de recursos financeiros e o estreitamento do mercado interno, que discutiremos nos próximos itens. Além disso, está enfrentando a inadequação do modelo tecnológico vigente, altamente exigente em capital, sem dispor ainda de um conjunto completo, testado e difundido de alternativas tecnológicas para a produção agropecuária.

A crise da agricultura, entretanto, atinge de forma diferenciada as diferentes culturas e a inércia da situação atual é no sentido de continuarem se expandindo as culturas voltadas para a industrialização, o mercado externo e a produção energética, enquanto se atrofia a produção voltada para o mercado interno.

### 3.1 - Redução do Financiamento da Produção Agrícola

Como se viu anteriormente, o crédito rural teve importante papel acelerador nas transformações por que passou a agricultura no passado recente.

Com o advento da crise econômica, entretanto, não foi possível manter as significativas taxas de crescimento anual real do seu montante para o País, que apresentou sua primeira queda já em 1977, com a redução de 33% na parcela destinada a investimento, que tem sido justamente a modalidade de crêdito mais restringida.

O montante de crédito destinado à comercialização, após crescimento inexpressivo no período 1976/78, apresentou alguma recuperação em 1979, caindo a taxas crescentes a partir de então. O crédito de custeio, também decrescente de 1976 a 1978, registrou expressivo crescimento em 1979, em decorrência da prioridade agrícola estabelecida para este ano, mas em 1980 cresceu bem menos e em 1981 sofreu redução da ordem de 10%, não compensada pelo crescimento ocorrido em 1982. Os dados do quadro 1 são ilustrativos.

QUADRO 1. - Variação Anual dos Valores Reais (<sup>1</sup>) por Tipo de Crédito Rural, Brasil, 1970-82  
(em porcentagem)

Ano	Total	Crédito de custeio	Crédito de co mercialização	Crédito de investimento
1970	18,97	14,22	32,09	14,94
1971	15,55	12,75	10,34	25,57
1972	24,02	18,65	16,23	39,05
1973	41,14	44,76	35,11	41,19
1974	23,66	30,39	26,20	13,13
1975	45,98	42,11	47,25	50,71
1976	2,43	( 1,38)	4,32	6,26
1977	(10,76)	( 0,01)	0,04	(33,22)
1978	1,71	( 2,58)	2,28	4,71
1979	24,59	31,40	12,67	24,63
1980	( 4,38)	7,58	( 4,62)	(28,20)
1981	(13,27)	(10,11)	( 8,92)	(28,54)
1982	( 3,16)	6,22	(15,64)	(17,83)

(<sup>1</sup>) Financiamentos oferecidos a produtores e cooperativas deflacionados pelo índice geral de preços da FGV, base 1969.

Fonte: BACEN - Crédito Rural, dados estatísticos (1982).

Na safra 1983/84, além da majoração dos encargos financeiros que passaram de 45% a.a. para 85% de variação da ORTN +3%, no caso dos créditos de custeio e investimento, e para 100% da variação da ORTN +3%, no caso da comercialização, houve absoluta falta de recursos para esta última finalidade, o que acabou por rebaixar os preços dos produtos agrícolas, não permitindo o repasse dos aumentos dos juros. O nível de Aquisições do Governo Federal (AGF) foi insignificante, não tendo permitido, portanto, a recomposição dos estoques reguladores.

O crédito de custeio para a safra 1984/85 foi insuficiente devido às medidas restritivas impostas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), dentre as quais pode-se citar a contenção da expansão do crédito em geral e do agrícola em particular e a redução da exigibilidade de aplicações dos bancos comerciais em crédito rural. As decisões tomadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) a respeito do financiamento desta safra vieram confirmar as expectativas pessimistas. O produtor rural este ano pagou correção monetária plena mais juros em torno de 11,5% ao ano, estimando-se que a participação dos encargos financeiros nos custos de produção atingiu o nível de 40%<sup>(10)</sup>. O próprio Ministro da Fazenda admitiu que as condições de crédito rural vigentes para a safra 1984/85 reduziriam sua demanda em 20%.

A atitude do Governo Federal diante da escassez de recursos para o Crédito Rural nos últimos anos foi semelhante à estratégia usada para forçar a queda de consumo de gasolina quando, ao invés de estabelecer um racionamento, optou-se pela elevação de seu preço. No caso do crédito rural, ao invés de estabelecer critérios para a distribuição dos recursos escassos, optou-se pela elevação dos custos financeiros, visando restringir a demanda. Há, entretanto, uma enorme diferença entre os efeitos desse tipo de procedimento, pois, se no caso da gasolina ele acarretou simplesmente a inviabilidade do transporte individual para uma fração da classe média, no caso do crédito ele deve implicar redução da produção e, portanto, do nível de emprego que provavelmente vai atingir com mais intensidade o setor mais frágil da agricultura, ou seja, aquele voltado para a produção de alimentos.

Problemas de financiamento, como escassez de recursos e taxas de juros reais positivos, quando o setor já vem se descapitalizando há vários anos,

---

(10) Segundo as estimativas de custo do IEA, publicados em Informações Econômicas (9), calculou-se a participação dos custos financeiros, basicamente os juros de custeio, no custo operacional de produção, que é de 30% para sorgo e feijão, 33% para batata e tomate, 36% para soja e amendoim, 45% para algodão, milho, laranja e chá, 50% para café, mandioca e cana soca, 55% para banana e 60% para cana nova, para a safra 1984/85.

deverão implicar grande desestímulo à produção, principalmente no que se refere às atividades voltadas para o mercado interno que correm o risco de se deparar com preços deprimidos, seja pela queda da demanda efetiva, decorrente do desemprego crescente, seja por medidas governamentais como a liberação de importações.

Convém lembrar que a escassez de crédito tem, sobre a agricultura, um efeito especial, uma vez que o giro de capital, nesse ramo de atividade, é mais lento que nos outros setores da economia, devido ao próprio ciclo de desenvolvimento das culturas, além do que, no correr dos últimos 15 a 20 anos, foram sendo desfeitas formas tradicionais de exploração como as parcerias e os arrendamentos, que reduziam muito os custos monetários da produção agrícola, ao mesmo tempo em que foi crescendo o leque dos insumos - das sementes melhoradas ao diesel e aos químicos - comprados no mercado, havendo, portanto, grande elevação nas exigências de capital de trabalho.

Ocorre porém que, no momento em que a agricultura está "moderna", no sentido de que a relação de trabalho predominante é a assalariada e no sentido de sua grande integração com a indústria, ela se defronta com um mercado financeiro completamente inadequado: os recursos são insuficientes e os juros incompatíveis com a rentabilidade da maioria das atividades agrícolas.

O fato de os bancos não serem obrigados a destinar percentuais definidos de suas aplicações rurais a pequenos e médios produtores, que têm menores garantias a oferecer, agrava as dificuldades dessas categorias quanto ao acesso ao crédito, podendo acentuar a atual tendência de queda da produção de alimentos (quadro 2).

A atuação do Governo Federal em relação à agricultura, nos últimos anos, tem se caracterizado pelo abandono de alguns instrumentos de política agrícola. Ao acatar as diretrizes recessivas do FMI, que visam a redução dos desequilíbrios externos do déficit público e da inflação, as autoridades econômicas deixaram de destinar os recursos necessários ao financiamento da produção agrícola e à política de sustentação de preços e formação de estoques, anulando, dessa forma, a eficácia dos mais importantes instrumentos de política que vinham sendo usados para estimular a atividade do setor. O resultado disso provavelmente far-se-á sentir num reaquecimento do processo inflacionário puxado pela elevação dos preços dos gêneros de primeira necessidade, de terminada pela redução da oferta. Além disso, o próprio Governo Federal deixou ao desamparo todo o modelo de "agricultura moderna" implantado nesse ano e já abalado pela Resolução nº706 do Banco Central que revogou a obrigatoriedade da aplicação de um percentual do custeio em insumos modernos. Assim sendo, a agricultura enfrenta hoje um problema de financiamento, que exige solu

QUADRO 2. - Evolução dos Índices <sup>(1)</sup> de Produção por Habitante, Brasil, 1977-84

Ano	Culturas alimentares	Culturas exportáveis	Cana-de-açúcar
1977	100,0	100,0	100,0
1978	82,1	86,3	105,1
1979	85,4	90,5	110,5
1980	94,8	113,7	115,6
1981	90,8	110,7	118,3
1982	97,9	103,7	138,5
1983	75,8	104,3	158,4
1984	87,1	114,8	166,6

<sup>(1)</sup> Índices Laspeyres, preços de 1982, crescimento populacional de 2,3% ao ano. Alimentos considerados: arroz, feijão, milho, mandioca e batata. Culturas de exportação: algodão, amendoim, fumo, laranja e soja.

Fonte: Elaborado por HOMEM DE MELLO, F. Economia em perspectiva, nº 1, abr. 1984, Conselho Regional de Economia, SP. Para a previsão de 1984, utilizaram-se dados de área plantada da Fundação IBGE (janeiro/84) e a média dos rendimentos durante 1980/82, acrescida de 5%.

ção a curto prazo, e problemas de reformulação tecnológica e recombinação da produção que precisam ser equacionados a médio prazo, através de uma política agrícola efetiva que redirecione produção e tecnologia no sentido das necessidades do mercado interno e do melhor aproveitamento dos recursos disponíveis.

### 3.2 - Redução do Poder de Compra dos Consumidores

Outro problema colocado pela crise e que afeta a agricultura é a queda do poder de compra dos consumidores devido, basicamente, ao desemprego crescente e ao arrocho salarial. Para que haja um abastecimento adequado, no sentido de que sejam atendidas as necessidades alimentares da população, não é suficiente o aumento da produção de alimentos, embora uma maior oferta possa reduzir os aumentos de preços. Contudo, enquanto não ocorrer a esperada recuperação do nível de emprego, em função do reaquecimento econômico, a situação alimentar da população carente ou daquela marginalizada do mercado de trabalho só poderá ser aliviada através de medidas, entre outras, como o auxílio

desemprego ou programas de distribuição gratuita de alimentos (11).

O padrão nutricional do brasileiro, que nunca chegou a igualar o dos países ricos, vem se deteriorando rapidamente em função do arrocho salarial, do desemprego crescente e do acelerado processo de urbanização, que concentrou nas cidades enorme contingente de ex-moradores da zona rural, que perderam a condição de produtores para o autoconsumo. A desnutrição atinge hoje níveis alarmantes em todo o País, sendo que os últimos seis anos de seca no Nordeste causaram a morte de 3,5 milhões de pessoas (5). Também em São Paulo, o maior pólo econômico do País, a desnutrição infantil, segundo dados do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), atinge 25% das crianças até seis anos (3).

A redução de 18,5% no consumo de alimentos entre o 1º semestre de 1984 e o mesmo período do ano anterior, detectada por estatísticas da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) (6) representa um acelerado enfraquecimento do mercado interno que desestimula a produção para ele voltada. Se a produção agrícola ficar ao sabor da regulação do mercado, a oferta de produtos para o mercado interno vai continuar se reduzindo, perdendo terreno para aquela produção que encontra colocação mais segura e rentável no mercado internacional, de forma altamente correlacionada com a redução da fração da renda nacional apropriada pelos assalariados, pois há uma correspondência entre o perfil da produção agrícola e a apropriação e distribuição da renda no País.

No entanto, a composição e o volume da produção agrícola não têm sido deixados ao sabor do mercado interno, já que o Governo tem estimulado a produção para exportação. Exemplo disso está no fato de que o melhor preço mínimo estabelecido para a safra 1984/85 foi exatamente o da soja e um dos piores o do arroz (10).

É bem verdade que a soja, principalmente o óleo de soja, é hoje um importante alimento na cesta de consumo do brasileiro, mas o seu preço de ven

---

(11) Na economia de mercado, a escassez relativa de um produto, ao provocar elevação de um preço, exclui do mercado uma faixa de consumidores cuja renda é insuficiente para comprar a tais preços. Ocorre, então, que os consumidores se impressionam com a elevação dos preços, atribuindo-a à inflação e à especulação, não havendo uma consciência crítica e clara sobre o déficit do abastecimento, fato ilustrado, por exemplo, por comentários como os de que "a produção de arroz foi de 8 milhões de toneladas, mas, como a demanda caiu 20%, dos 9 milhões consumidos o ano passado essa produção deve bastar para abastecer, com folga, o mercado", desconsiderando o problema social de manutenção do nível alimentar da população ameaçado por crescente demanda reprimida.

da é formado na bolsa de Chicago; não ficando ao sabor do empobrecimento dos consumidores nacionais. Também os estímulos à produção do álcool constituem interferências no mercado, que colocam em competição a produção de alimentos voltada para o decrescente mercado de consumo assalariado com o mercado mais forte de possuidores de automóveis das classes de rendas mais altas.

A proposta de abertura total ao comércio internacional, que vem ganhando força desde o início de 1984 e que recentemente parece ter conseguido neutralizar (através das ainda indefinidas "salvaguardas") a preocupação com o abastecimento e nível de preços interno, vai tornar ainda menos atraente o mercado interno de alimentos, colocando o consumidor brasileiro na desvantajosa situação de competir com a população dos países ricos, que têm, relativamente, maior poder aquisitivo.

Vale ressaltar que também as exportações não estão sendo reguladas pelo mercado, uma vez que tem havido uma série de estímulos à exportação, que vão desde as isenções fiscais a subsídios que cobrem a gravosidade de alguns produtos.

Com relação a essa questão de subsídios, uma das medidas mais anti populares tomadas sob imposição do FMI e destinada a reduzir o déficit público foi a eliminação gradual do subsídio ao trigo, que fora adotado para compensar os efeitos de uma política agrícola que deteriorou a oferta de outros alimentos tradicionalmente consumidos pela população. Desacompanhada de outras medidas que corrijam a situação que gerou a necessidade desse subsídio, sua eliminação vem agravar ainda mais o déficit calórico de grande parcela da população brasileira. Essa imposição de eliminação do subsídio ao trigo se mantém, não obstante a continuidade de subsídios à exportação de produtos gravosos, entre os quais o açúcar, o que ilustra o papel nada neutro do FMI que, sob o amparo do modelo exportador, sanciona os subsídios do tesouro brasileiro ao consumo das populações dos países ricos, mas proíbe esse procedimento internamente, apesar da precariedade da situação alimentar vigente.

Com a crise, os desequilíbrios estruturais, tanto da produção agrícola quanto da distribuição de renda, estão se agravando. Se não forem tomadas medidas para conter a queda da produção de alimentos a recuperação dos salários reais não ocorrerá, mesmo que haja mudança na política salarial e aumento do nível de emprego, pois o aumento da massa de salários simplesmente elevará o preço dos alimentos, dada a insuficiência da oferta para atender a demanda reprimida.

É preciso inverter a direção de crescimento da agricultura e nada obsta que o Estado brasileiro, que tem se caracterizado pelo alto grau de intervenção na economia, implemente agora uma reestruturação da produção agrícola

Outra linha de ação no sentido de reduzir disparidades de lucratividade seria a luta pelo estabelecimento de uma política de exportação que amorteça um pouco as diferenças de preços do mercado interno e o externo, via confisco cambial ou taxações.

Seria importante ainda a aprovação de uma legislação estadual sobre o uso do solo e da água que estabeleça os deveres do proprietário para com sua conservação, discipline e restrinja a expansão das monoculturas.

#### LITERATURA CITADA

1. ALBUQUERQUE, R.H.L. Estratégia de desenvolvimento econômico-tecnológico do setor agroindustrial: contribuições possíveis da matriz insumo-produto. In: CAND, Wilson, coord. As condições de operação da agroindústria paulista. Campinas, UNICAMP, 1984. mimeo.
2. ANTUNIASSI, Maria H.R. O trabalho familiar na agricultura paulista. In: REUNIÃO ANUAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA, 36., São Paulo, 1984. Resumos. Ciência e Cultura, São Paulo, 36(7): 243, jul. 1984.
3. BETING, Joelmir. Do infanticídio. Folha de São Paulo, São Paulo, 20 maio 1984.
4. CONTADOR, Claudio R. & FERREIRA, L.R. Insumos modernos para a agricultura brasileira. Rio de Janeiro, IPEA, 1984. (Texto, 65)
5. FALCÃO, Joaquim de A. Nordestinos. Folha de São Paulo, São Paulo, 23 ago. 1984.
6. FREITAS, Janio de. Pausa para amenidades. Folha de São Paulo, São Paulo, 19 maio 1984.
7. GRAZIANO DA SILVA, José. Progresso técnico e relações de trabalho na agricultura. São Paulo, Hucitec, 1981. 200p.
8. GUIMARÃES, Alberto P. O complexo agroindustrial como etapa e via de desenvolvimento da agricultura. Revista de Economia Política, São Paulo, 2(3):147-151 jul. 1982.

9. INFORMAÇÕES ECONÔMICAS, São Paulo, v.14, n.7, jul. 1984.
10. PROGNÓSTICO 84/85. São Paulo, Secretaria de Agricultura e Abastecimento, IEA, 1984. v.13, p.277.
11. SAMPAIO, Plínio. La pobreza rural en Brasil. Roma, FAO, 1984.
12. VEIGA, José E.R. & OTANI, Malimíria N. Relações de trabalho na agricultura paulista: o declínio da mão-de-obra permanente. Informações Econômicas, São Paulo, 13(10):21-27, out. 1983.

**SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO  
INSTITUTO DE ECONOMIA AGRÍCOLA**

**Comissão Editorial:**

**Coordenador:** Celuta Moreira Cesar Machado

**Membros:** Antônio Augusto Botelho Junqueira

Antonio Ambrósio Amaro

Arthur Antonio Ghilardi

Flavio Condé de Carvalho

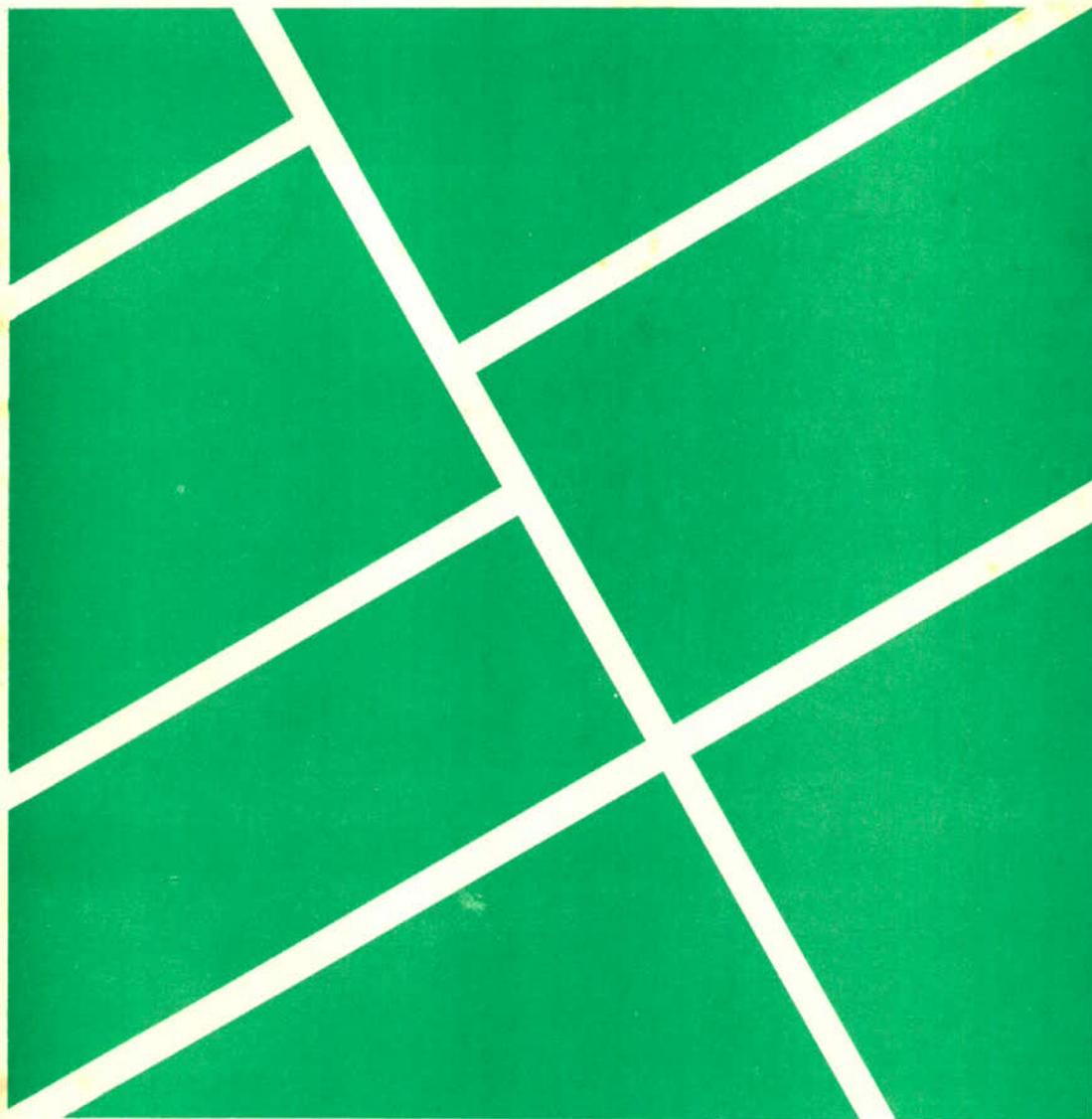
José Luis Teixeira Marques Vieira

Maria Carlota Meloni Vicente

**Bibliografia:** Fátima Maria Martins Saldanha Faria

Centro Estadual da Agricultura  
Av. Miguel Estéfano, 3900  
04301 - São Paulo - SP

Caixa Postal, 8114  
01000 - São Paulo - SP  
Telefone: 275-3433 r.257



**Relatório de Pesquisa**  
**Nº 6/86**

**Governo do Estado de São Paulo**  
**Secretaria de Agricultura e Abastecimento**  
**Coordenadoria Sócio-Econômica**

**Instituto de Economia Agrícola**