

DIAGNÓSTICO E PROSPECÇÃO PARA O SETOR AGROPECUÁRIO PAULISTA: subsídios para ações de políticas públicas¹

Valquíria da Silva²
Nilda T. Cardoso de Mello³
José Ricardo C. de M. Junqueira⁴
Elizabeth A. e Nogueira⁵
Adriana R. Verdi⁶
Sérgio Alves Torquato⁷
Alfredo Tsunechiro⁸
Sebastião Nogueira Júnior⁹
Denise Viani Caser¹⁰
Carlos Eduardo Fredo¹¹
Denyse Chabaribery¹²

1 - INTRODUÇÃO

O setor rural paulista passou por intensas transformações em resposta aos novos desafios impostos pela globalização econômica e acirramento da competição internacional. A modernização de setores importantes da agropecuária estadual é evidente quando se analisam os da-

dos sobre a evolução da produção e a inserção do agronegócio paulista na economia mundial. No entanto, há ainda segmentos que não têm respondido adequadamente aos desafios impostos e necessitam de maior apoio do poder público para se integrarem à nova ordem econômica internacional.

Isso porque, a força da agropecuária do Estado de São Paulo ainda não é suficiente para eliminar os desequilíbrios regionais, decorrentes da coexistência de uma produção extremamente competitiva, organizada e geradora de riqueza, com uma agricultura empobrecida, de baixa renda, baixos níveis de produtividade da terra e do trabalho, deficiente em infra-estrutura, que resulta em indicadores precários de eficiência econômica e de condições de vida.

O planejamento para o setor agropecuário paulista, ao longo do tempo, deve contemplar, necessariamente, a revisão de temas importantes e interligados, quais sejam: ocupação do solo e geração de renda, desequilíbrios sociais e regionais, competitividade estadual e gestão ambiental. Atividades agrícolas e pecuárias com vantagens competitivas já instaladas e exploração de nichos de mercado, principalmente, para a pequena produção, por exemplo, podem ser estimuladas como alternativas social e economicamente viáveis para equilibrar as forças do desenvolvimento rural no estado.

O estágio atual da economia agrícola paulista e as questões que emergem do conjunto da sociedade apontam para uma abordagem analítica com base nas diretrizes de segurança ali-

¹Estudo elaborado para subsidiar o Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 do Governo do Estado de São Paulo. Registrado no CCTC, IE-90/2008.

²Engenheira Agrônoma, Doutora, Pesquisadora Científica do Instituto de Economia Agrícola (e-mail: valsilva@iea.sp.gov.br).

³Economista, Mestre, Pesquisadora Científica do Instituto de Economia Agrícola (e-mail: nilmello@iea.sp.gov.br).

⁴Engenheiro Agrônomo, Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola (e-mail: josericardo@iea.sp.gov.br).

⁵Engenheira Agrônoma, Doutora, Pesquisadora Científica do Instituto de Economia Agrícola (e-mail: enogueira@iea.sp.gov.br).

⁶Geógrafa, Doutora, Pesquisadora Científica do Instituto de Economia Agrícola (e-mail: averdi@iea.sp.gov.br).

⁷Economista, Mestre, Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola (e-mail: storquato@iea.sp.gov.br).

⁸Engenheiro Agrônomo, Mestre, Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola (e-mail: alfts@iea.sp.gov.br).

⁹Engenheiro Agrônomo, Mestre, Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola (e-mail: senior@iea.sp.gov.br).

¹⁰Estatística, Pesquisadora Científica do Instituto de Economia Agrícola (e-mail: caser@iea.sp.gov.br).

¹¹Engenheiro da Computação, Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola (e-mail: cfredo@iea.sp.gov.br).

¹²Engenheira Agrônoma, Doutora, Pesquisadora Científica do Instituto de Economia Agrícola (e-mail: denyse@iea.sp.gov.br).

mentar, agricultura e meio ambiente, bioenergia, organização do espaço e ações regionais, como direcionadores do desenvolvimento estadual.

É importante, ainda, que se estimule a produção com garantias de qualidade e as parcerias públicas e privadas. Uma ação importante envolve acelerar a transição do Estado provedor, produtor e prestador de serviços para o Estado regulador, que em suas diversas instâncias fomenta a mobilização de recursos e ative as forças da sociedade, resultando em uma estrutura facilitadora para o setor rural como um todo.

O objetivo deste estudo é, por meio de análise do padrão atual da agricultura paulista, prospectar caminhos e apresentar proposições de ações, de médio e longo prazos, de políticas públicas para auxiliar a promoção do desenvolvimento rural sustentável.

Assim, o artigo apresenta o cenário atual da agropecuária paulista em sua primeira parte, seguido de análise dos problemas, desafios e oportunidades e das diretrizes e prioridades para o setor, além das considerações finais.

2 - A AGROPECUÁRIA PAULISTA EM PERÍODO RECENTE

A agropecuária paulista, assim como ocorre com o desempenho econômico agregado estadual, é líder destacada na composição do valor adicionado bruto da atividade no país, tendo apresentado participação média de 24,0% nos últimos cinco anos. Essa importância é ainda maior quando considerados os demais elos das cadeias de produção, isto é, os segmentos industriais e de distribuição, visto que o Estado de São Paulo concentra significativa parcela de plantas agroindustriais, possui a principal logística exportadora do país, é importante centro de distribuição interna, além de se constituir no maior mercado consumidor brasileiro.

Evidência recente nesse sentido é dada pelo desempenho da indústria processadora vegetal brasileira que, em 2006, acumulou crescimento de 4,1%, muito superior à taxa média da economia (2,9%), sendo que os principais segmentos responsáveis por esse resultado foram os de açúcar e álcool, cuja liderança do estado no cenário nacional é indiscutível (CNA, 2007). Pode ser constatada também no comportamento das exportações dos agronegócios

paulistas que, nesse mesmo ano, representaram 28,3% das exportações setoriais do país (crescimento de 2,9% em relação ao verificado em 2005), respondendo por 32,1% das exportações totais do Estado de São Paulo (GONÇALVES et al., 2007).

O setor primário da agropecuária paulista, em 2006, ocupou 22,0 milhões de hectares, dos quais 7,9 milhões foram destinados aos cultivos anuais e perenes, 9,7 milhões ocupados com pastagens e 1,1 milhão com silvicultura (IEA, 2007). E para o período 2002-2006 foram registradas taxas de crescimento de 20,2% e de 22,7%, para as áreas com culturas e reflorestamento, respectivamente, enquanto a com pastagens apresentou redução de 3,9%, este último resultado decorrente da substituição por cana-de-açúcar e por reflorestamento, notadamente, com eucalipto.

A expansão da área explorada com culturas anuais e perenes resultou, fundamentalmente, do avanço do cultivo da cana-de-açúcar, cujo crescimento nesse período foi de 36,6%. Também cresceram as áreas cultivadas com mandioca (26,6%) e com oleaginosas (16,3%), mas com influência significativamente menor visto que, no período 2002-2006, apresentaram participação modesta na área total destinada a esse grupo de culturas. Em 2006, por exemplo, a área cultivada com oleaginosas representou 11,4% e a com mandioca apenas 0,8% dos 7,9 milhões de hectares, enquanto a participação da cana-de-açúcar foi de 54,0%.

Especificamente com relação à cana-de-açúcar, a área plantada no Estado de São Paulo foi de 3,9 milhões de hectares em 2005/06, contra 7,0 milhões do total brasileiro. O crescimento da área de cana para indústria no estado tem ocorrido em áreas tradicionais de Ribeirão Preto e Piracicaba, com a expansão da produção das usinas ali já instaladas, mas com maior ímpeto e dinamismo nas regiões oeste e noroeste do Estado de São Paulo, principalmente nas Regiões Administrativas de Araçatuba, Presidente Prudente e São José do Rio Preto. Nos próximos cinco anos, apenas na região noroeste do estado é esperado um crescimento de 1,2 milhão de hectares na área, decorrente da implantação de 39 novas destilarias de álcool, mudando drasticamente o perfil agrícola da região. É importante observar que, com exceção de quatro regiões administrativas, todas as demais têm na cana-de-açúcar sua principal receita, correspondendo a

grandes extensões de áreas cultivadas e com crescimento significativo nos últimos cinco anos.

A área utilizada para reflorestamento representou 5,2% da área agrícola total no Estado de São Paulo em 2006 e para os próximos anos é esperado ritmo de crescimento mais lento. Isso porque as plantas industriais já estão operando no limite de suas capacidades e pela exigência de sete anos para o primeiro de três cortes, o que significa "imobilização da terra" com esse cultivo por um período de 21 anos. As altas taxas médias de crescimento no período recente ocorreram, principalmente, nas Regiões Administrativas de São José dos Campos, Sorocaba e Presidente Prudente. Em termos de representatividade na área cultivada, além de Sorocaba (50% da área total em 2006), destacam-se as regiões de Bauru e Campinas.

Outro indicador importante para avaliação do setor é o número de empregos gerados que, em junho de 2006, foi estimado em 1,1 milhão de trabalhadores em atividades agrícolas e em 142 mil em atividades não-agrícolas realizadas no espaço rural (indústrias, funções administrativas e serviços). Da ocupação total estima-se que apenas 342 mil representam postos formais de trabalho, sendo que o emprego agropecuário dentro da cadeia de produção da cana-de-açúcar (cultivo, usinas, refina, moagem e produção de álcool) representa cerca de 25,0% desse total, seguido pelo de frutas e legumes (cultivo, produção, processamento e preservação de sucos e conservas de frutas, legumes e outros vegetais) com 13%, de bovinos (criação, abate, preparação de produtos derivados da carne e do leite, comércio atacadista de produtos derivados) com 11,0% e pela do café (cultivo, torrefação, moagem e fabricação de café solúvel) com cerca de 5,0%.

Quanto à ocupação do solo, o Estado de São Paulo se destaca pela ampla diversificação de atividades agropecuárias, embora em termos de importância na composição do valor bruto da produção haja concentração em apenas seis segmentos de exploração, quais sejam: cana-de-açúcar; pecuária de carne e leite; citros; aves e ovos; milho e soja; café, que no ano agrícola 2005/2006 representaram cerca de 88,0% dos R\$33 bilhões estimados pelo Instituto de Economia Agrícola, da Agência Paulista para os Agronegócios, da Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento (IEA-APTA/SAA).

Há que se destacar, ainda, que essa

força da agropecuária em São Paulo ainda não é suficiente para eliminar os desequilíbrios regionais, decorrentes da coexistência de uma produção extremamente competitiva, organizada, empresarial e geradora de riqueza, como é o caso dos territórios caracterizados pela exploração canavieira, com uma agricultura empobrecida, intensiva no trabalho familiar, com baixa renda, baixos indicadores de condições de vida, de produtividade da terra, de produtividade do trabalho e de eficiência econômica, carente de alternativas para diversificação da produção e deficiente em infra-estrutura tanto comunitária como nas unidades de produção. Esta última abrange, predominantemente, as regiões do Vale do Ribeira, Sudoeste, Alta Paulista, Pontal do Paranapanema, Noroeste e Vale do Paraíba, e a ação do poder público deve, no conjunto de estratégias de intervenção no meio rural, contemplar as diferentes necessidades regionais, com vistas a prover educação, saúde, habitação e renda (CHABARIBERY, 1999). Cabe destacar que os agricultores paulistas totalizam 270 mil, sendo que 75% destes exploram menos de 50 hectares e 93% têm menos de 200 hectares.

3 - PROBLEMAS, DESAFIOS E OPORTUNIDADES

Com base no perfil evolutivo da agropecuária paulista nos últimos anos, no caráter multifuncional do espaço rural e nas grandes questões que envolvem as atividades agropecuárias e os demais elos das cadeias de produção, destacam-se os grandes desafios e oportunidades para o setor.

3.1 - (Des) Equilíbrio na Ocupação do Solo Agrícola e na Geração de Renda

No atual contexto de incentivo de mercado para a expansão de áreas com culturas orientadas para a produção de combustíveis renováveis, associado à ausência de fronteira agrícola no estado, a pressão que já está ocorrendo sobre áreas destinadas à produção de alimentos deverá se intensificar nos próximos anos. Além da cana-de-açúcar, algodão, girassol, amendoim e mamona, que hoje são produzidos em pequena escala, apresentam perspec-

tiva futura de expandir a área cultivada, por conta do Programa do Biodiesel. Um segmento fortemente ameaçado nesse processo é o da pecuária de corte e leite, cujas evidências já são claras pela redução constatada na área com pastagem. Regular esta expansão, portanto, torna-se imperativo para não aumentar a dependência estadual da produção de outros estados para assegurar o abastecimento interno. Cabe destacar que São Paulo, por exemplo, já importa cerca de 44,0% de seu consumo de milho, importante matéria-prima para a produção de carnes e ovos.

Outro fator a ser considerado é que, de modo geral, a produção de alimentos pode ser associada aos pequenos e médios produtores familiares, cujas condições para aderir ao padrão de escala exigido pela cana-de-açúcar são bastante limitadas. Nesse sentido, o desafio está em implementar ações para atrair a permanência desses produtores no campo, oferecendo-lhes alternativas rentáveis de produção e/ou de agregação de valor e/ou de mudança tecnológica que incrementa a renda pelo aumento de produtividade, entre outras, para arrefecer a pressão para o abandono de suas atividades, inclusive, com a venda da terra, e, portanto, para evitar o acirramento do desequilíbrio entre a demanda e a oferta de alimentos no estado.

Como vantagens, o Estado de São Paulo possui redes públicas de defesa, pesquisa e extensão, capazes de responder aos desafios do setor agropecuário e da agroindústria paulista, através da geração de conhecimento e formação de capital humano nos diversos centros de ciências agrárias de suas universidades públicas, nos institutos de pesquisa e nas coordenadorias de apoio ao desenvolvimento, na agência paulista de fomento à pesquisa e desenvolvimento tecnológico; a presença de importantes organizações e entidades setoriais que permitem o diálogo entre o público e o privado, como a Federação da Agricultura, a Federação dos Trabalhadores Rurais, Associação Brasileira de Agribusiness; além da magnitude e diversificação de seu mercado consumidor; e da melhor infra-estrutura do país (qualidade das estradas, portos, armazéns, comunicação, etc.).

Nesse contexto e com relação às questões específicas apontadas acima, existem oportunidades a serem exploradas para administrar a expansão equilibrada dos cultivos voltados para a

produção de energia e, ao mesmo tempo, reduzir riscos da monocultura e da exclusão de segmento importante de produtores agrícolas. Nesse sentido, ênfase deve ser dada ao aproveitamento de vantagens competitivas do estado em outras atividades, como na fruticultura, floricultura e reflorestamento, por exemplo. A difusão dessas atividades competitivas, e que geram ou agregam elevado valor de produção, configura-se também em oportunidade do estado para mitigar os desequilíbrios regionais.

3.2 - Gestão Ambiental

A maior parte da área do Estado de São Paulo é classificada como de alta ou muito alta suscetibilidade à erosão, com um percentual significativo de áreas que já apresentam degradação de grau moderado a forte, com a presença de sulcos e voçorocas, sinal de perda de solo superficial e da supressão de vegetação ao longo das margens dos cursos d'água. A erosão hídrica representa um dos maiores problemas da agricultura paulista, comprometendo os recursos naturais e colocando em risco a produção econômica. Além de degradar o solo, tem causado problemas na qualidade e disponibilidade de água através da poluição, assoreamento de mananciais e enchentes no período das chuvas ou escassez no período de estiagem.

Outro desafio importante se refere à perda da biodiversidade sendo especialmente preocupante a situação das áreas que deveriam estar ocupadas com matas ciliares, que no Estado de São Paulo, de modo geral, encontram-se desmatadas e/ou degradadas. Porção significativa desse ecossistema em áreas de produção agrícola foi suprimida ou sofreu algum grau de degradação (CATI, 2007).

No que se refere à questão ambiental, deve ser aproveitada a experiência paulista no Programa de Microbacias Hidrográficas nas regiões onde foi implantado, quanto à sensibilização das comunidades rurais e urbanas sobre a conservação dos recursos naturais, à capacitação e organização dos produtores, à realização de investimentos com incentivos para implantação de sistemas de produção sustentáveis e ao apoio aos municípios para recuperação de estradas, evitando a erosão e o conseqüente assoreamento dos córregos. Outra oportunidade importante

para alterar o padrão atual de descuido com o meio ambiente é o Programa em andamento de Recuperação de Matas Ciliares da Secretaria do Meio Ambiente em parceria com a SAA.

3.3 - Manutenção da Liderança Paulista no Agronegócio Brasileiro

Se, de um lado, a expansão desordenada do cultivo da cana-de-açúcar pode acarretar em prejuízos importantes do ponto de vista sócio-econômico e ambiental, por outro, são inegáveis os benefícios decorrentes da exploração sustentável da atividade sucroalcooleira. Um exemplo nesse sentido é a renda gerada nos arrendamentos¹³ e a renda gerada pelos novos postos de trabalho qualificado que poderão injetar maior renda nos setores de serviços e comércio nas regiões onde novas usinas estão se instalando. Isto é, espera-se que exista uma dinamização das economias locais com maior arrecadação, maior faixa salarial e novos serviços os quais podem demandar novos postos de trabalho. Além disso, sua importância se expressa no valor da produção agropecuária e agroindustrial e no desempenho das exportações paulistas.

Manter esse dinamismo também se apresenta como um desafio. Isso porque, quando se observa a qualidade da ocupação de áreas e a produtividade agrícola da cultura canavieira, em São Paulo, verifica-se crescimento de apenas 5,92% entre 1996 e 2006. Entretanto, os ganhos de produtividade dos últimos anos estão compensando a estagnação tecnológica da década de 1990, como é o caso observado no ano agrícola 2005/2006, no qual houve acréscimo de 3,3% em relação à safra anterior, com um recorde de 82,9 toneladas por hectare. Mas, esse avanço recente não garante sua continuidade. Será preciso fazer um esforço coordenado de direcionamento e investimento na pesquisa entre as diversas instituições de pesquisa voltadas ao setor, sejam públicas ou privadas.

Outro grande desafio que se vislumbra é a questão da eficiência tecnológica, visto que a base do crescimento do cultivo de cana-de-açúcar para fins energéticos não pode estar atrelada à

geração de externalidades negativas, como a degradação ambiental, exploração e precarização do trabalho. Também, é necessário que os investimentos sejam direcionados para o desenvolvimento de tecnologias que utilizem o bagaço e a palha para produção de álcool através da hidrólise.

Quanto às oportunidades para a cadeia sucroalcooleira, elas estão no aproveitamento do conhecimento técnico-científico acumulado em anos de investimentos em pesquisa e capital humano, além da rede privada institucional ligada ao setor no estabelecimento de parcerias público-privadas, que permitem aprofundar estudos sobre os novos desafios ora colocados. Destaque-se, ainda, que essa cadeia de produção, incluída a indústria de base, fornecedora de equipamentos e máquinas, instalada em São Paulo e voltada para construção e manutenção das usinas, poderá se tornar uma grande oportunidade e alternativa de agregar valor à pauta de exportações, não restringindo o estado a mero fornecedor de *commodities*.

No segmento da pecuária, o desafio principal é assegurar que o segmento da produção de bovinos continue a ter os desempenhos positivos na economia agrícola do estado, conforme mostram as participações de cerca de 19,0% nas exportações do agronegócio paulista e de 14,8% do valor da produção agropecuária estadual, ameaçado pela expansão da cana. E para isso, será necessário mudar o perfil dominante de exploração extensiva, além de fomentar os nichos já presentes que empregam sistemas avançados de padrão tecnológico.

Como oportunidades a serem exploradas existem, nesse segmento produtivo, as de ordem sanitária. O Estado de São Paulo há dez anos não registra nenhum foco de febre aftosa, desenvolve trabalho eficiente no controle da raiva dos herbívoros, constitui-se em área livre de doença *newcastle* (aves), peste suína clássica e de gripe aviária. Além disso, tem tradição na pesquisa científica voltada para o setor, decorrente de trabalhos desenvolvidos nos institutos da APTA e universidades.

Quanto à fruticultura, em que a laranja é a principal atividade, tanto em termos de ocupação de área como no agronegócio exportador, o principal problema que ameaça a supremacia da produção paulista é de ordem fitossanitária, como, por exemplo, os prejuízos causados pela ocorrência do “amarelinho” e mais recentemente

¹³Muitas vezes pode representar uma aposentadoria complementar para a população envelhecida do meio rural.

do *greening*.

A concentração de conhecimentos científicos público e privado no Estado de São Paulo permitem o monitoramento e o desenvolvimento de pesquisas para a erradicação de pragas e doenças. Ainda como oportunidades citam-se: o amplo parque industrial instalado no estado voltado para à produção e processamento, a qualidade da infra-estrutura de exportação, a organização do segmento e as condições edafo-climáticas regionais adequadas para ampla gama de produtos. Destaca-se ainda que a presença de mercado consumidor sofisticado nos grandes centros para frutas de mesa e o potencial exportador para essa categoria de produto, a elevada remuneração relativa para cultivos de pequenas áreas também devem ser consideradas. Além disso, trata-se de segmento grande empregador de mão-de-obra, que pode amenizar o impacto da exclusão de trabalhadores pelo corte mecanizado da cana-de-açúcar.

3.4 - Redução de Desequilíbrios Sociais e Regionais

A fragilidade de inserção dos pequenos e médios produtores nas diferentes formas de organização da produção, como as associações, as cooperativas e os Arranjos Produtivos Locais (capacidade de articulação entre os agentes), derivada de fatores culturais, educacionais e de extensão, dificulta a difusão de informações e de novas tecnologias ao mesmo tempo em que contribui para a manutenção de manejos inadequados, tanto na produção animal quanto na vegetal. Esse processo tem promovido a produção de bens agrícolas de baixa qualidade, fraco nível de competitividade, perda de oportunidades de mercado e baixo nível de renda para esses grupos de produtores.

Para contornar os efeitos negativos da tendência dessa organização do espaço rural vigente, coloca-se o desafio de compatibilizar o desenvolvimento da bioenergia, a sustentabilidade sócio-econômica da pequena e média produção e a preservação dos recursos físicos e naturais. Para tanto, há que se trabalhar a regionalização agrícola paulista, respeitando as aptidões biofísicas, a tradição e a vocação das diferentes regiões.

4 - DIRETRIZES E PRIORIDADES PARA O SETOR AGROPECUÁRIO PAULISTA

As diretrizes e prioridades para ações públicas à agropecuária paulista e demais elos das cadeias de produção foram estruturadas em grandes temas, descritos a seguir.

4.1 - Segurança Alimentar

Até meados dos anos 1990 o tema segurança alimentar estava relacionado, fundamentalmente, aos aspectos de disponibilidade, acesso e estabilidade. A partir de então, em decorrência das crises alimentares provocadas pelo surgimento da doença da “vaca louca” e da contaminação de frangos por dioxinas presentes nas rações e mais recentemente dos casos de gripe aviária, assumiu também importância a segurança sanitária dos alimentos (SILVA; AMARAL, 2004).

Com relação aos aspectos de disponibilidade e estabilidade surgem como questões importantes a serem analisadas a relação entre bioenergia e produção de alimentos; formas de apoio à produção; agregação de valor ao produto final para geração de renda competitiva com outros segmentos de produção; geração, difusão e transferência de conhecimento sobre processos produtivos mais eficientes; e gestão estratégica do negócio agrícola.

No eixo da segurança alimentar, decorrente da qualidade fitossanitária, entende-se que a ação do Estado é fundamental para enfrentar o desafio de assegurar que a qualidade dos alimentos seja atestada amplamente no território paulista através da fiscalização de fluxo (trânsito interno e interestadual), por certificação de processos (contaminação por resíduos durante as diferentes etapas de produção), educação em todos os elos da cadeia (conscientização), rastreabilidade para assegurar clara identificação dos responsáveis e coibir fraudes. O Estado de São Paulo apresenta como diferencial importante a ampla rede de laboratórios, instituições de pesquisa, agências de fomento, de defesa fitossanitária e de transferência de informação, que podem atuar nesse processo.

Para assegurar a qualidade fitossanitária dos alimentos e as ações implementadas no âmbito federal, tem papel importante o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MA-

PA), por meio da definição e implementação de padrões nacionais de produção e controle, como, por exemplo, o Sistema Brasileiro de Identificação e Certificação de Origem Bovina e Bubalina (SISBOV), Sistema de Produção Integrada de Frutas (PIF) e nas regras de rotulagem de produtos vegetais, incluindo os transgênicos. Na esfera municipal pode, também, obter a contribuição na promoção da qualidade do alimento, como já ocorre com o Selo de Inspeção Municipal (SIM), de validade para os produtos agropecuários que circulem na área geográfica do município.

Outro aspecto a ser considerado diz respeito à biossegurança, notadamente, aos riscos para a saúde humana e ao meio ambiente, da produção de alimentos a partir de organismos geneticamente modificados, assim como do avanço da nanotecnologia na agricultura. Destaque para a importância da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio)¹⁴, do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), para regular as questões de biossegurança, e do Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT).

4.2 - Agricultura e Meio Ambiente

A relação entre agricultura e meio ambiente pode ser analisada sob duas óticas ao mesmo tempo distintas e complementares. Inicialmente, é amplamente reconhecido que atividade agrícola desenvolvida com a tecnologia dominante tem causado impactos ambientais negativos, como erosão do solo, contaminação de aquíferos, cursos de água e reservatórios.

Nesse sentido, definir e difundir processos que promovam o emprego de boas práticas agrícolas aparece como fundamental para combater os problemas de erosão do solo e contaminação da água decorrente das atividades agrícolas. Essa ação deve ser acompanhada de capacitação dos produtores e de educação ambiental. Destaque-se que a ampla utilização de práticas conservacionistas exige observar novos paradigmas, que prevêem maior participação da comunidade, inserção da dimensão ambiental em todas as atividades e a adequada regulamentação da legislação quanto a incentivos para a

¹⁴Trata-se de instância colegiada multidisciplinar criada para prestar apoio técnico consultivo e de assessoramento ao Governo Federal na formulação, atualização e implementação da política nacional de biossegurança.

execução dessas práticas.

A outra perspectiva se refere às duas principais preocupações ambientais globais, que são as mudanças climáticas e a conservação da biodiversidade. Um primeiro problema que aparece está ligado ao aumento de temperatura e à maior intensidade dos fenômenos naturais, afetam a sociedade de forma geral e, mais particularmente, as condições para a produção agrícola. Os desafios locais estão relacionados à promoção dos instrumentos existentes de política, como o mercado de seqüestro de carbono, além da identificação de outras medidas mitigadoras e incentivadoras de um novo padrão de manejo dos recursos naturais, que possam ser desenhadas e colocadas em prática em escala local. A variação climática terá impactos de ordem social e econômica sobre a agricultura e os agricultores, sendo fundamental a formulação de estratégias mitigadoras, assim como seu acompanhamento e avaliação.

Sobre a biodiversidade, a reversão da situação vigente hoje no Estado de São Paulo possibilitaria a criação de uma extensa rede de corredores que contribuiria para aumentar a conectividade entre os fragmentos de vegetação remanescentes e, em consequência, para a conservação da biodiversidade. O reflorestamento dessas áreas contribuiria, portanto, para a proteção das zonas ripárias (recursos hídricos), do solo (processos erosivos), além dos fluxos gênicos (biodiversidade). A avaliação dos entraves sociais e econômicos para ampliação das Áreas de Proteção Permanentes (APAs), considerando o desenvolvimento de instrumentos de Pagamento por Serviços Ambientais, e a avaliação social e econômica de Sistemas Agroflorestais são instrumentos fundamentais para a formulação de políticas que contemplem a recuperação e preservação das matas ciliares e dos demais recursos naturais.

As ações da SAA relacionadas ao meio ambiente devem estar em consonância com as das Secretarias Estaduais de Meio Ambiente e de Energia, Recursos Hídricos e Saneamento, com destaques para o Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO) e o Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE). Na esfera federal, além da ação da CTNBio do MCT, tem importância no processo o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), do Ministério do Meio Ambiente (MMA),

e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) do MAPA. Além disso, deve haver coordenação das ações com as secretarias municipais de meio ambiente do Estado de São Paulo.

4.3 - Bionergia

No médio prazo, a bioenergia paulista continuará centrada no etanol, mais especificamente na exploração canavieira, enquanto a oferta de matéria-prima para a obtenção de biodiesel (oleaginosas, em especial) poderá crescer, mas em ritmo moderado.

Alguns aspectos se destacam no contexto da produção de energia renovável, a partir de matéria-prima produzida pela agropecuária. Inicialmente há que se avaliar os riscos de monocultura, acompanhado de análises sobre as formas de expansão dos cultivos e sobre os contratos que estão sendo firmados. Na seqüência há que se considerar a necessidade de manutenção do padrão de competitividade desse segmento no estado.

Outra questão relevante se refere aos impactos ambientais da atividade sucroalcooleira, decorrentes do emprego de queimada no processo de colheita. Ao lado da exigência de mecanização, programas de re-qualificação de mão-de-obra deverão ser implementados para evitar a exclusão dos trabalhadores envolvidos nessa etapa do processo de produção, assim como ações dirigidas para evitar que o pequeno e o médio fornecedor, por problemas de escala para a colheita mecanizada, tenham apenas como opções se transformarem em meros arrendatários ou, no limite, deixarem completamente a atividade.

Cabe às instituições públicas de pesquisa buscar soluções junto à iniciativa privada para mitigar as externalidades negativas da atividade econômica e para amenizar tais efeitos. Instrumentos de financiamento à pesquisa em programas de políticas públicas devem visar a parceria entre municípios, instituições de pesquisa, iniciativa privada e organizações não governamentais, para buscar em conjunto diagnósticos, construção de cenários e soluções, de forma objetiva com base em conhecimento científico, laudos técnicos e monitoramento.

A substituição de culturas é outro aspecto que merece atenção de políticas públicas

específicas. Este processo está relacionado à remuneração do uso da terra e de outros fatores de produção, de forma que somente sinalizações dessa natureza são sistemas capazes de ajustar sua ocupação na direção do desejável. Assim, mecanismos de preço de produtos agrícolas já se mostram capazes de arrefecer a entrada da cana, como é o caso do milho, o qual tem baixo peso específico em relação ao frete, o que causa um problema locacional de origem, de forma que não seria economicamente viável transportá-lo em longas distâncias. Estudos podem permitir a criação de modelos logísticos de previsão de substituição de produtos, com base em patamares de preço, custo de frete e localização. Também as tributações por tipo de contrato, de parceria ou arrendamento, podem influenciar a rentabilidade da cana em relação a atividades diversas, criando barreiras à entrada da cana.

A co-geração de energia tem ficado como assunto secundário na discussão da produção de combustíveis carburantes líquidos. Entretanto, se as projeções de crescimento da economia para os próximos anos se confirmarem, novo "apagão" de energia elétrica poderá ocorrer. Com a expansão do setor canavieiro, o dobro da quantidade de biomassa será ofertado criando grandes oportunidades para o maior fornecimento de energia. Assim, é premente estudar a viabilização de tecnologias de maior rendimento no aproveitamento da biomassa na co-geração como é o caso da substituição das caldeiras de pressão por turbinas, por meio de incentivos na comercialização da energia e, principalmente, no investimento, que é o mais oneroso nesse tipo de tecnologia. Devem ser envolvidos nesse processo a rede de instituições da SAA, as universidades públicas estaduais e o IPT, buscando parcerias com o Pólo Nacional de Biocombustíveis, localizado na Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz" (ESALQ/USP), a EMBRAPA e a Petrobras, entre outras.

4.4 - Organização do Espaço da Produção Agropecuária

O contexto favorável ao etanol, a dinâmica de expansão canavieira no estado e a persistência de disparidades regionais conduzem à necessidade de reorganização do espaço rural, com base nas tendências de concentração da

propriedade, de expulsão e marginalização dos pequenos proprietários e trabalhadores rurais; de exclusão de áreas canavieiras impróprias para a mecanização; de degradação ambiental (solo, água e ar); de substituição de atividades agrícolas, em detrimento do cultivo de produtos básicos; e de reforço da situação do Estado de São Paulo como importador de alimentos.

A manutenção do pequeno produtor familiar e do emprego da população na agropecuária implica o incentivo à sua organização; no oferecimento de orientação técnica e extensão e de apoio financeiro; na diferenciação de produtos com aproveitamento dos nichos de mercado; na melhoria da logística de transporte e armazenamento; no desenvolvimento das “vocações regionais” e das aglomerações produtivas existentes via articulação dos agentes envolvidos com a produção agrícola, no sentido de estruturar Arranjos Produtivos Locais (APLs). Deve-se atentar, também, para a articulação da agricultura com o turismo e a indústria e a inserção dos pequenos produtores nas novas redes de comercialização, como o Comércio Justo e a Agroecologia e até no desenvolvimento de incubadoras agrícolas.

Com base nos desafios relativos à organização do espaço rural paulista, faz-se necessário atuar no sentido de assegurar a diversificação da produção (ameaçada pela expansão da cana-de-açúcar), o estímulo ao desenvolvimento de culturas intensivas e/ou integradas (fruticultura, horticultura, floricultura, plantas aromáticas e medicinais e criação de pequenos animais). Trata-se de atividades que podem ocupar áreas menores, que demandam grande contingente de mão-de-obra e que podem garantir a geração de renda.

No que se refere à organização dos produtores quanto à decisão de produção e comercialização, é reconhecida a importância dessa ação coletiva para obter ganhos de escala na produção, através da aquisição conjunta de insumos (maiores quantidades permitem negociar melhores preços e condições favoráveis para pagamento) e de serviços (principalmente de orientação técnica, não apenas no processo produtivo, mas também sobre os mercados, e de controle sanitário em unidade de pequeno porte). Além disso, o melhor gerenciamento da atividade em todos os elos da cadeia produtiva contribui para ampliar o nível de informação e conhecimento sobre o mercado por parte dos interessa-

dos, aumentando o poder de barganha dos produtores para negociar melhor preço no mercado. Nesse sentido, o cooperativismo surge como estratégia importante para organização do espaço de produção agropecuária. Faz-se necessário, no entanto, que sejam considerados os problemas decorrentes da estratégia de atuação e de organização interna. As cooperativas, muitas vezes, perdem o foco de seus associados e de sua região de atuação, partindo para a busca da criação de estruturas mais voltadas ao processamento de produtos e agregação de valor, não se dando conta de que podem estar agregando custos aos associados em vez de adicionar valor. Em relação aos problemas de organização interna, a ênfase ocorre mais nos direitos de propriedade vagamente definidos que estão relacionados à governança corporativa e aos incentivos ao investimento por parte do associado.

Destaca-se que a solução para os problemas e desafios, assim como explorar as oportunidades da agropecuária paulista, exigirá a disponibilidade de informação de qualidade através de levantamentos sistemáticos, modernização dos canais de difusão (informatização), treinamento e transferência de conhecimento. Além disso, exigirá ações e estratégias conjuntas da Secretaria de Agricultura e Abastecimento com as demais instituições presentes no Estado de São Paulo (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP; Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES; Secretarias Estaduais do Meio Ambiente, da Ciência e Tecnologia e do Turismo), com os arranjos institucionais já existentes (Consórcios Intermunicipais e Comitês de bacias, por exemplo) e com as instituições federais, notadamente, às vinculadas ao MAPA e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Atenção deve ser dada para que programas estaduais de apoio à pequena produção familiar, como o Fundo de Expansão da Agropecuária e da Pesca (FEAP) tenham como objetivo gerar sinergia com os de âmbito federal como, por exemplo, com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Finalmente, o Governo do Estado de São Paulo deve envolver em sua formulação de políticas públicas para o rural as Secretarias de Saúde, Educação e Energia, Recursos Hídricos e Saneamento.

4.5 - Ações Regionais

O vigor dos complexos agroindustriais, que evoluíram de forma crescente e economicamente viável nas últimas décadas, contribuiu para encobrir as dificuldades dos segmentos empobrecidos localizados em regiões que requerem políticas públicas específicas para promover sua inclusão sócio-econômica. Destacam-se nesse processo as regiões do Vale do Ribeira, Sudoeste, Alta Paulista, Pontal do Paranapanema, Noroeste e Vale do Paraíba.

O foco deve ser a agricultura familiar que, geralmente, requer políticas sociais amplas com vistas a prover educação, saúde, habitação, emprego e renda. Além disso, nas regiões onde a preservação dos recursos naturais é de vital importância, como a água e a biodiversidade, considera-se importante implementar políticas compensatórias para o pagamento de serviços ambientais (PSA), sendo o desenvolvimento de instrumentos para a implantação desses pagamentos resultantes de projetos especiais.

Outra ação fundamental é a capacitação tanto do produtor rural para a gestão de ação coletiva (associativismo e cooperativismo) e da propriedade, como de jovens rurais. Esta última é considerada urgente, pois é de suma importância integrar o jovem na vida rural, dado o crescente envelhecimento da população no campo, possibilitando reverter a situação atual da pequena produção familiar em que os rendimentos oriundos da Previdência Social são a principal fonte de renda do estabelecimento. Ações que promovam a criação de associações e cooperativas bem-estruturadas facilitam a inserção dessa categoria em processo de certificação de produtos, notadamente com sistemas orgânicos ou agroecológicos, o que permite explorar, por exemplo, os benefícios do "comércio justo".

Finalmente, devem ser reforçadas as seguintes ações regionais: fruticultura de mesa

para atender, principalmente, ao mercado interno e ao MERCOSUL, ovinocultura, caprinocultura e reflorestamento de ciclo longo (12 a 15 anos) destinado a serrarias, que são adequadas a pequenas áreas, sem esquecer da promoção do ecoturismo.

5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O setor agropecuário paulista tem respondido pronta e satisfatoriamente aos desafios de demandas crescentes de matéria-prima, de produtos alimentícios e de biocombustíveis. No entanto, esse desempenho não é homogêneo no Estado já que existem regiões e segmentos com desenvolvimento sócio-econômicos aquém do desejado.

Embora longo, o caminho a percorrer mostra-se promissor desde que seja dado apoio mais efetivo a esses segmentos ou regiões excluídos do processo de modernização, orientando, capacitando, estimulando e financiando sempre que necessário. Mesmo nas atividades agropecuárias com maior poder de competição é importante a atuação do Estado regulador, que deve constituir ou aperfeiçoar instâncias competentes perante às novas exigências do mundo globalizado. Deve se envolver com normas e procedimentos definidos internacionalmente, promovendo internamente as mudanças necessárias para se ajustar a padrões internacionais de eficiência econômica e de administração pública.

Para isso é necessário formular políticas públicas que facilitem a ação dos segmentos envolvidos, fornecendo informações de qualidade que permitam a tomada de decisão em tempo hábil, assim como aprimorar e simplificar instrumentos de regulação (legislação), de modo a não criar empecilhos ao setor produtivo, sempre com o objetivo focado no desenvolvimento agropecuário sustentado.

LITERATURA CITADA

CHABARIBERY, D. **Inovação e desigualdade no desenvolvimento da agricultura paulista**. São Paulo: IEA, 1999. 178 p. (Coleção Estudos Agrícolas, n. 7/99).

CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL - CNA. Agronegócio cresce apenas 0,45% em 2006 e mantém desequilíbrio. **Indicadores Rurais**, n. 74, mar. 2007. Disponível em: <<http://www.cna.org.br/cna/publicacao/noticia.wsp?tmp.noticia=16204>>. Acesso em: maio 2007.

COORDENADORIA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA INTEGRAL – CATI. **Caracterização da atividade agropecuária em São Paulo**. Campinas: CATI, 2007. (Mimeografado).

INSTITUTO DE ECONOMIA AGRÍCOLA - IEA. **Banco de dados IEA**. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br>>. Acesso em: abr. de 2007.

GONÇALVES, J. S. et al. **Balança comercial do agronegócio paulista e brasileiro ano de 2006**. 17 jan. 2007. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br/out/comex/balanca-0107.php>>. Acesso em: 17 jan. 2007.

SILVA, V. da; AMARAL, A. M. P. Segurança alimentar, comércio internacional e segurança sanitária. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 34, n. 6, p. 38-45, jun. 2004.

DIAGNÓSTICO E PROSPECÇÃO PARA O SETOR AGROPECUÁRIO PAULISTA: subsídios para ações de políticas públicas

RESUMO: O objetivo deste estudo é, por meio de análise do padrão atual da agricultura paulista, prospectar caminhos e apresentar proposições de ações, de médio e longo prazos, de políticas públicas para auxiliar na promoção do desenvolvimento rural sustentável. O artigo apresenta o cenário atual da agropecuária paulista, em seu desempenho interno e fora do estado; analisa os principais problemas, desafios e oportunidades, no tocante aos desequilíbrios regionais e segmentos produtivos; e aponta para as diretrizes e prioridades para o setor, abordando o conjunto de questões que se interrelacionam: a segurança alimentar, o meio ambiente, a bioenergia, a organização do espaço e as ações regionais. Em síntese, apresenta subsídios à tomada de decisão que propiciem o desenvolvimento da agropecuária paulista, com aumento de produção, de forma mais homogênea e com equidade.

Palavras-chave: desenvolvimento regional, agricultura e meio ambiente, bioenergia, políticas públicas.

DIAGNOSIS AND ALTERNATIVES FOR AGRICULTURE IN THE STATE OF SAO PAULO: support to public policies

ABSTRACT: Based on an analysis of Sao Paulo state's current agriculture model, this study aims to explore new paths and propose medium and long-term policy actions to support sustainable rural development. It describes the state's current agricultural scenario, in terms of its performance in and out of the state. It also analyzes main problems, challenges and opportunities concerning regional unbalance and productive segments and points some guidelines and priorities for the sector by addressing a set of interrelated issues: food safety and security, environment, bioenergy, space organization and regional actions. In sum, it provides support to decisions that encourage the development of agriculture in the state, with a more equitable and uniform increase in production.

Key-words: regional development, agriculture and environment, bioenergy, public policies.

Recebido em 12/08/2008. Liberado para publicação em 08/09/2008.