

DINÂMICA DA AGROPECUÁRIA PAULISTA NO CONTEXTO DAS TRANSFORMAÇÕES DE SUA AGRICULTURA¹

José Sidnei Gonçalves²

1 - INTRODUÇÃO

A agropecuária tem sua dinâmica ligada de forma inexorável aos movimentos da agricultura na qual está inserida, uma vez que está definitivamente subordinada ao processo de desenvolvimento capitalista como um todo, o qual, ao subverter a lógica das autarquias setoriais, implementa a irradiação das forças produtivas especificamente capitalistas até as Muralhas da China³. Nesse processo, partindo da economia agrária original onde a agricultura e a agropecuária tinham, do ponto de vista estrutural, quase a mesma conformação, progressivamente ocorre a emancipação de antigas tarefas rurais e agropecuárias de produção de insumos, realização de serviços e processamento e armazenagens de produtos, que passam a se constituir nos novos

segmentos agroindustriais com o impulso do processo de industrialização da agricultura, o qual nada mais representa que a leitura, no corte setorial, de um processo mais amplo de industrialização de toda economia.

Em economias continentais como a brasileira, em similaridade ao que ocorreu na economia norte-americana de semelhante expressão de territorialidade avantajada, entender o sentido peculiar desse processo de descolamento da dimensão da agricultura em relação à sua agropecuária pelo processo de transformação de ambas, representa um elemento essencial para o entendimento do processo de desenvolvimento capitalista ensejado nos respectivos espaços geográficos. A formulação tradicional da teoria de desenvolvimento econômico⁴, mais que conceber as diferenças do processo de desenvolvimento econômico entre países como uma questão de estágios, onde os países desenvolvidos estariam à frente dos países atrasados, com o que a redução das diferenças entre eles seria uma contingência a ser resolvida pelo tempo, apresentam uma formulação insuficiente de agricultura para o entendimento das transformações setoriais no processo de desenvolvimento capitalista. Essa concepção de repetibilidade dos processos históricos nacionais no devir

¹Este trabalho representa uma primeira abordagem e insere-se numa pesquisa mais ampla que objetiva: desenvolver a análise da agricultura e da agropecuária paulista dentro de um processo de discussão em que serão retomadas as principais contribuições do Instituto de Economia Agrícola (IEA) desde seu surgimento enquanto Comissão de Estudos de Economia Rural nos idos de 9 de setembro de 1942. A análise dos textos institucionais, considerados fundamentais, no contexto em que foram escritos, permitirá não apenas aquilatar a relevância do IEA na formatação da "ideologia da modernização" que sustentou esse processo no plano da sociedade, mas também atualizar e aprimorar bases de dados estruturais que conformaram o lastro empírico para essas análises aplicadas. Registrado no CCTC, IE-67/2005.

²Engenheiro Agrônomo, Doutor, Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola.

³Essa alusão ao espaço econômico representado pela atual República Popular da China, mais que pontificar a realidade contemporânea, onde o gigantismo da economia chinesa começa a dar dor de cabeça para os estrategistas da nação norte-americana, representa uma lembrança do caráter inerente ao capitalismo em termos de revolucionar sempre os meios de produção pontificado num clássico do século XIX, o Manifesto Comunista, escrito por Karl Marx e Friedrich Engels que, na alusão à essa característica do desenvolvimento capitalista de submeter todo espaço geográfico aos desígnios de seu processo de acumulação, afirmam que o capitalismo iria expandir-se até as Muralhas da China (MARX; ENGELS, 1980).

⁴Essa concepção consiste numa opção conservadora na medida em que propugnava pela realização do processo de transformação da agricultura sem mudanças estruturais, quais sejam, sem reforma agrária que dividisse os latifúndios, criando uma imensa classe média, era a perspectiva da corrente de pensamento estruturalista, como a maioria dos cepalinos. Entretanto, sob a ótica interna à agricultura, esses pensadores representaram a modernidade uma vez que contrapunham o avanço das inovações tecnológicas que levariam à modernização da agropecuária. Numa estrutura agrária dominada pelos latifúndios isso significava não somente modernizar o latifúndio pela mudança da base técnica, como poderia concluir uma leitura simplista desse processo, mas também, ao irradiar as forças produtivas especificamente capitalistas, promover avanços gerenciais e nas relações de trabalho. Esses teóricos aliados a segmentos mais ilustres de agropecuaristas levaram a cabo a sustentação da profunda modernização do campo brasileiro, ainda que suas teses de tendência secular à insignificância não tenham sido respaldadas pela história.

do tempo não corresponde aos elementos objetivos das transformações históricas das diversas nações, uma vez que as diferenças encontradas se explicam pelas assimetrias estruturais historicamente construídas e que não convergem necessariamente para uma redução na comparação entre países⁵.

Duas formulações essenciais marcaram o debate sobre a agricultura brasileira durante várias décadas em que se discutiram questões relativas ao desenvolvimento econômico e aos corolários na dinâmica setorial. Uma delas corresponde ao vaticínio de que, para a agricultura, ocorreria uma tendência secular à insignificância da sua participação na renda e no emprego nacionais com o desenvolvimento econômico (ROSTOW, 1969). A evolução histórica desde a metade do século XX revela que, não apenas a agricultura não se tornou insignificante - nem a norte-americana, nem a europeia e nem a brasileira -, como, ao contrário, ocorreu o aumento de sua relevância estratégica. Para isso basta apontar a posição de destaque que ocupa na agenda das recentes negociações multilaterais de comércio entre as nações. Outra questão inerente à realidade brasileira consiste na leitura datada dos anos 60s, quando já havia sido realizada a conquista do oeste paulista e do norte do Estado do Paraná, de que teria se configurado o esgotamento da fronteira agrícola brasileira (PAIVA, 1960). Nessa situação, o único caminho para incrementos de produção seria a modernização agropecuária com a intensificação do uso de insumos industriais e máquinas nos processos produtivos. No devir histórico, a própria modernização agropecuária, que, mais que incorporar insumos e máquinas, revolucionou os sistemas de cultivo pela inovação tecnológica, deu conta de pulverizar os limites da fronteira agrícola brasileira caminhando no sentido das terras ácidas (cerrados), até então impróprias para lavouras e mesmo criações. Atualmente, a fronteira agropecuária ainda aponta amplos espaços para expansão nos cerrados de

vasta área, que inclui o Brasil central, o oeste do Estado da Bahia, o sul do Estado do Maranhão e o sul do Estado do Piauí. As novas técnicas das lavouras tropicais ampliaram de forma decisiva os horizontes para onde se dirigem as frentes de expansão.

O debate contemporâneo sobre o desempenho da agricultura brasileira está marcado pela aceitação, em amplos segmentos sociais e da intelectualidade, dos resultados incontestáveis derivados das transformações da agricultura, que acabaram produzindo mudanças relevantes na agropecuária, conquanto também devam ser apontados os corolários sociais indesejáveis derivados desse processo. A magnitude do desenvolvimento da agricultura brasileira alçou-a para posição de destaque no contexto internacional, dada a posição de liderança competitiva em inúmeros produtos e o elevado conteúdo tecnológico derivado das inovações em produtos e processos pela singular geração de conhecimento aplicado em lavouras e criações em condições tropicais. Entretanto, a compreensão desse processo exige esforço analítico na busca de elementos de universalidade capazes de explicá-lo na sua totalidade, enquanto avanço da acumulação capitalista. Esse processo consiste no objetivo central deste ensaio, qual seja contribuir para elucidar no campo conceitual elementos que conduzam ao entendimento dos determinantes das mudanças ocorridas e que apontem o sentido indicado para os seus desdobramentos. Partindo da constatação empírica de que a agropecuária paulista - praticada na unidade da federação líder nacional em produção industrial - apresenta no período recente consistente crescimento da sua participação na renda estadual; procura-se estruturar e desenvolver argumentos conceituais que possam formar um quadro explicativo para o movimento das mudanças setoriais. A resposta para esse desempenho da agropecuária foi buscada no processo mais amplo de desenvolvimento capitalista da economia continental brasileira, que empreendeu sucessivos processos de industrialização retardatários que, alterando de forma decisiva a dinâmica setorial, empreenderam e aprofundaram consistente diferenciação da agropecuária no conjunto da respectiva agricultura. Por óbvio que, em se tratando apenas de uma visão particular, está a presente análise também sujeita a críticas de outras abordagens dos fenômenos considerados.

⁵Uma contribuição fundamental para a compreensão das diferenças entre os processos de desenvolvimento capitalistas nacionais, com fulcro nos respectivos processos de industrialização, consiste no trabalho de Carlos Alonso Barbosa de Oliveira sobre os capitalismo retardatários (OLIVEIRA, 1985) e, no caso brasileiro, tem-se a concepção analítica original de capitalismo tardio de João Manuel Cardoso de Mello (CARDOSO DE MELLO, 1982).

2 - EVOLUÇÃO SETORIAL NA CONTRAMÃO DO CICLO ECONÔMICO: agropecuária brasileira no devir histórico da agricultura

A evolução recente de crescimento da participação da agropecuária paulista e brasileira na renda nacional (Produto Interno Bruto - PIB) contraria a hipótese da tendência à insignificância, ainda que tenha havido desenvolvimento econômico. No Brasil, após apresentar queda persistente enquanto percentual do PIB entre 1970 e 1989 (11,5% para 7,7%), a agropecuária reverte essa tendência evoluindo para 9,6% do produto nacional em 2002. No Estado de São Paulo, a tendência se mostra similar com redução de 5,7% para 3,5% entre 1970 e 1989 e crescimento para 7,8% em 2002. Mais ainda, desde o início dos anos 80s, a participação da agropecuária paulista no PIB da agropecuária brasileira cresceu de 14,2% para 26,6% (Tabela 1). Essa crescente representatividade da agropecuária da mais industrializada unidade da federação brasileira contraria os prognósticos da formulação tradicional da teoria do desenvolvimento econômico. Mais ainda, tendo sido concretizada quando as políticas públicas de crédito subsidiado e volumes de recursos abundantes haviam sido abandonadas a mais de dez anos, o fato coloca ainda mais força na necessidade da busca de caminhos para entender esse processo.

TABELA 1 - Evolução da Representatividade Econômica da Agropecuária Paulista e Brasileira na Riqueza Nacional, 1970 a 2002

Ano	Participação da agropecuária no PIB (%)		Participação da agropecuária paulista na brasileira (%)
	São Paulo	Brasil	
1970	5,7	11,5	18,0
1980	3,9	10,1	14,2
1989	3,5	7,7	15,5
2002	7,8	9,6	26,6

Fonte: Elaborada a partir de dados básicos do IBGE - Contas Nacionais.

Revela-se também fato incontestável que a agropecuária apresentou da década de 1980 em diante taxas médias anuais de crescimento do PIB setorial superiores às da economia como um todo, tanto para o Estado de São Paulo como para o Brasil. Isso se verifica tanto no período 1980-89, a denominada década perdida, como

para o período 1989-2002, que manteve patamares insignificantes de crescimento da riqueza tanto paulista como nacional (Tabela 2). Assim, a parcela da riqueza nacional gerada na agropecuária cresce no Brasil quando se compara o final dos anos 80s com os primeiros anos do século XXI, e mais que dobra no caso paulista, na mesma medida em que a agropecuária paulista aumenta de forma significativa sua participação relativa na brasileira. Mais ainda, seja numa visão da economia brasileira como um todo, seja para a economia paulista em particular, o que se verifica em ambos os períodos é que a agropecuária avançou na contramão do ciclo econômico, mostrando taxas de crescimento sempre maiores que as da média da economia como um todo. A explicação para esse desempenho da agropecuária nos limites da formulação tradicional da teoria do desenvolvimento econômico, em especial as de cunho setorialista, mostra-se insuficiente para a compreensão da sua totalidade, daí a exigência de buscar na história das transformações econômicas os elementos que conduzam a ampliação do entendimento da realidade.

TABELA 2 - Taxas Médias Anuais de Crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) da Agropecuária e da Economia, Brasil e Estado de São Paulo, 1980 a 1989 e 1989 a 2002 (% ao ano)

Período	Brasil		Estado de São Paulo	
	Economia	Agropecuária	Economia	Agropecuária
1980-1989	2,2	3,2	1,7	3,5
1989-2002	1,9	2,8	1,5	2,7

Fonte: Elaborada a partir de dados básicos do IBGE - Contas Nacionais.

A relação intrínseca entre o desenvolvimento industrial e o desenvolvimento da agricultura com efeitos diretos na agropecuária foi pontuada de forma precisa no clássico estudo de Wilson Cano sobre as raízes da concentração industrial em São Paulo. Essa análise mostra que, na esteira da expansão do complexo cafeeiro, São Paulo formou “*compartimento industrial eficientemente estruturado, com alta competitividade, com alta produtividade, o que lhe conferia melhores condições de competitividade, ... (e),... não foi apenas do lado da produção industrial que as demais regiões ‘perderam’ suas oportuni-*

des, também do lado da produção agrícola, 'deixaram de ganhar', pelo fato de que a agricultura mercantil de São Paulo, desenvolveu-se cedo, abastecendo, em grande medida, a própria economia paulista" (CANO, 1980). No devir histórico desse processo de desenvolvimento paulista "adicionou-se a transformação de sua agricultura, principalmente com a expansão algodoeira e açucareira, o que reforçava a economia paulista, mas, também, inibiria a economia do restante do país, também nesse setor produtivo" (CANO, 1980). Esse vínculo estrutural entre desenvolvimento capitalista e transformações da agricultura, em especial nos seus desdobramentos depois dos anos 60s, está na raiz da explicação consistente para o desempenho recente tanto da agropecuária como da agricultura.

A compreensão das transformações da agricultura na sua interação com o processo de industrialização, com o uso da concepção de matriz insumo-produto de Wasilly Leontief, foi estabelecida pioneiramente em 1954 por Ignácio Rangel na sua tese sobre o desenvolvimento econômico no Brasil, na qual traduz a concepção de transformação da agricultura no contexto do processo de desenvolvimento econômico, ao aduzir que "o exemplo típico é o dos Estados Unidos da América no século passado. O processo de industrialização não só não veio emparelhado com uma destruição das bases materiais da produção natural, senão que, ao contrário, teve como resultado uma contínua melhoria de tais bases. Sem dúvida, mais que nenhum outro país grande produtor agrícola do mundo, a agricultura converteu-se numa indústria tão especializada como as outras" (RANGEL, 1954). Para esse autor pioneiro⁶, as transformações da agricultura não podem ser reduzidas ao mero irradiar do uso intenso de insumos e máquinas - os produtos industriais modernos - pelos sistemas de produção rurais, porque, "como ocorre nos países não desenvolvidos, não é comum que essa população (rural) dedique todo seu tempo e re-

⁶Não é por demais frisar o pioneirismo da análise de Rangel (1954), nem sempre valorizada pelos estudiosos da economia aplicada à agricultura, uma vez que apregoava o entendimento do desenvolvimento da agricultura no sentido da matriz insumo-produto antes do trabalho clássico sobre o conceito de *agribusiness* de Davis; Goldberg (1957). Sua contribuição teórica é inequívoca e fundamental para entender as transformações da agricultura como um todo e da agropecuária, em particular no período posterior a 1980. Sobre a matriz insumo-produto ver Leontief (1983).

ursos a produzir bens agrícolas, mas também elabora diretamente parte de tais bens e os consome. Quando essas atividades são transferidas para fora do setor agrícola, o qual por consequência muda radicalmente as condições tecnológicas de produção, se diz que o país se industrializa, e como se faz em condições de aumento da produtividade social, se diz que se desenvolve ... As tarefas de elaboração dos produtos primários são realizadas em unidades especializadas (fábricas) o que implica em criar um setor novo, fora da agropecuária mas dentro do país. Esse setor é a manufatura ou no sentido corrente a indústria. **É a criação desse setor que muda toda dinâmica da economia**" (RANGEL, 1954).

O processo de transformação da agricultura brasileira, impulsionado para mais além dos limites da agropecuária nessa concepção abrangente, está não apenas associado de maneira inexorável ao desenvolvimento capitalista nacional, mas pode ser periodizado em função do mesmo tempo histórico percorrido pela industrialização brasileira. Em competente síntese desses tempos históricos que caracterizaram o avanço do capitalismo retardatário brasileiro, Wilson Cano coloca que "a **Primeira Revolução Industrial** maturou plenamente entre 1820 e 1830 na Inglaterra, centro hegemônico do capitalismo de então... Esse implante no Brasil se arrastou por mais 50 anos, somente se iniciando entre as décadas de 1870 e 1880 e consolidando-se entre as décadas de 1920 e 1930... Computado todo esse transcurso, levamos cerca de 100 anos para consolidar no Brasil a implantação da **Primeira Revolução Industrial**". Na **Segunda Revolução Industrial**, realizada ainda sob hegemonia inglesa, mas acompanhada pela emergência de futuras potências, como os Estados Unidos, Alemanha e Japão, o processo "iniciou-se ainda na primeira metade do século XIX, maturando entre as décadas de 1870 e de 1890... Por outras razões, levamos outro meio século para consolidarmos sua implantação: iniciamo-la entre 1933-1955 de forma restringida e incipiente e de forma decisiva nos períodos 1956-1962 e 1968-1980, quando concluímos a instalação dos setores produtores de bens de consumo durável, de bens intermediários e de capital... Resumidamente, para consolidarmos nossa inserção na Segunda Revolução Industrial também demoramos cerca de um século, entre seu advento nos países mais avançados (1870-1890) e o momento em que

completamos a instalação da indústria pesada no Brasil (1970-1980)" (CANO, 1993). Na agricultura, a periodização pode ser realizada tendo em conta sua inserção no avanço do processo de industrialização, marcando períodos temporais que, embora defasados no tempo histórico, com a agricultura tomando a posição de setor subordinado, têm o mesmo sentido quanto à essência das mudanças.

O primeiro período pode ser designado como o de **diversificação de culturas**, puxado pela expansão agropecuária enquanto segmento preponderante da agricultura. A própria cafeicultura, ainda que inserida num complexo mais amplo de negócios e de interesses cafeeiros, no plano da agropecuária representava uma atividade marcante e característica de cultura, no sentido que envolvia o cultivo da rubiácea em terras férteis (terra roxa), **as terras de cultura**, em que a produção era baseada na exploração da fertilidade do solo, sendo insignificante a utilização de insumos, instrumentos e maquinaria oriundos de unidades fabris. O produto final era o café em grão, sem processamento agroindustrial, destinado ao exterior. Essa face do café paulista, ainda que tenha propiciado a construção da infra-estrutura ferroviária, a estrutura bancária e a indústria de bens de consumo, era marcada pela prevalência da agropecuária no contexto da agricultura. Nesse período, a necessidade de diversificação de culturas estava embutida na criação das instituições de pesquisas especializadas, voltadas para a tecnologia de produção como a pesquisa agrônoma, com a Estação Agrônoma de Campinas (atual Instituto Agrônomo) criada em 1887, a pesquisa zootécnica, com o Posto Zootécnico da Mooca em 1905 (atual Instituto de Zootecnia), e o ensino superior de agronomia, com a Escola Prática de Agricultura Luiz de Queiróz em 1903 (atual Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiróz - ESALQ/USP) (IEA, 1972).

Do ponto de vista produtivo, entretanto, os impactos mais decisivos foram derivados do mapeamento das zonas de terras roxas, para as quais foram contratados cientistas estrangeiros para atuarem na Comissão Geographica e Geológica (CGG) da Província de São Paulo, criada pela Lei nº 9, de 27 de março de 1886. A exposição de motivos para a implantação da CGG, apresentada à Assembléia Legislativa Provincial, em 15 de fevereiro de 1886, pelo Conse-

heiro João Alfredo Correia de Oliveira, não deixa dúvidas quanto a esses objetivos: "*Entre os embaraços com que luta a administração da província para formar um plano geral que atenda às necessidades do seu desenvolvimento, e para estudar com segurança as questões que se prendem a este objeto, obstando também à justa ponderação dos cometimentos da iniciativa particular para dilatar o campo das explorações industriais e agrícolas, avulta a ausência de informações exatas e minuciosas sobre a geografia, relevo, solo, vias de comunicação, estrutura geológica, riqueza mineral e caráter das diversas qualidades de terras*". A CGG foi o embrião de várias das atuais instituições de pesquisa, sendo dirigida no início pelo geólogo norte-americano Orville A. Derby, e incluía o engenheiro Theodoro Fernandes Sampaio e o naturalista sueco Alberto Løefgreen, entre outros especialistas, com o objetivo de determinar a qualidade das terras de São Paulo, ou seja, encontrar os melhores solos em termos de substratos para o plantio do café, que seria o principal produto de exportação do Brasil ainda por várias décadas. A CGG surgiu antes da Secretaria de Agricultura, Comércio e Obras Públicas, que foi organizada e regulamentada pelos decretos n. 28, de 1 de março, e n. 58, de 2 de maio de 1892. A expansão dos cafezais representa a irradiação de cultivos, dado que não emergiu de forma concomitante, a agroindústria processadora de café instalada no Brasil. Daí a configuração do café como o exemplo clássico de prevalência das culturas.

Na esteira da expansão dos cafezais, o **processo de diversificação de culturas** já se "*faz sentir nas primeiras décadas do século como decorrência do deslocamento da cafeicultura para os sertões, motivado pela própria expansão dos cultivos, pela penetração das estradas de ferro, pelo atrativo da grande valorização das terras novas e pela contínua entrada de novos imigrantes. Esse deslocamento ia deixando para trás zonas que necessitavam diversificar sua produção agrícola e também melhorar o rendimento das já existentes, pelo que inevitáveis mudanças começaram a ter curso nessas regiões, nas já então chamadas 'terras cansadas'*. Assim, por exemplo, o arroz do Vale do Paraíba, a fruticultura, a horticultura e o rebanho leiteiro em torno dos núcleos urbanos maiores, passaram a ter um certo desenvolvimento e sentido comercial" (IEA, 1972). Noutras palavras, as terras de cultura

eram destinadas aos cafezais e nas zonas de ocupação mais antigas proliferaram as plantações de lavouras e a criação de animais, atividades necessárias ao abastecimento das cidades em função da urbanização crescente. A característica fundamental desse **primeiro movimento de diversificação de culturas** era a amplitude clássica da agricultura, quase que exclusivamente agropecuária, padrão compatível com os movimentos da **Primeira Revolução Industrial** em curso nesse tempo histórico. Isso porque um **segundo movimento de diversificação de culturas** inicia o desenvolvimento de sua base técnica já nos anos 20s, com as lavouras de cana-de-açúcar e o algodão, que, enquanto matérias-primas, representam o prenúncio do ciclo seguinte da industrialização brasileira⁷.

O segundo período consiste no que se pode denominar **construção das cadeias de produção** como decorrente do processo de industrialização da agricultura com a incorporação do padrão da **Segunda Revolução Industrial**, levando à superação progressiva da agropecuária centrada na lógica das culturas, ainda que com diversificação. Nota-se a continuidade da relevância do café, que apesar da crise de 1929 persiste como cultura agropecuária paulista mais importante até a virada dos anos 70s, representando a persistência do sentido de **culturas**, em um processo de mudanças no qual outras atividades foram sendo paulatinamente incorporadas, diversificando a agropecuária. O paradigma do café enquanto lavoura exigente em solos foi superado na virada dos anos 50s, com a criação de materiais genéticos que abriram os solos podzolizados como um mundo novo (nome da variedade de café pioneira) para os cafezais, em um primeiro movimento que iria levar essa cultura para os cerrados. Mas, por outro lado, essa intensidade de mudança na base técnica estava centrada nas **"culturas in-**

dustriais", que correspondiam às atividades dinâmicas da agricultura paulista e de sua agropecuária, inseridas na denominada industrialização restringida em que, no campo, o algodão consiste no exemplo mais completo de construção dos alicerces da expansão agroindustrial, sob os auspícios das políticas públicas, gerando oferta em resposta à demanda industrial. A passagem da concepção de **culturas** para a visão de **cadeias de produção**, com o imbricamento da agricultura no processo de industrialização, corresponde a radicais transformações do fluxo produção-consumo, uma vez que mecanismos de coordenação vertical mais sólidos, e cada vez mais generalizados para os diversos segmentos da agricultura, formaram a superação do velho modelo de intermediação dos **"atravessadores"** denunciados no famoso Relatório Klein e Saks (BRASIL, 1954). Nessa evolução, as agroindústrias vão tomando o lugar dos comerciantes na coordenação vertical da agricultura.

Ainda no período 1930-60, no bojo dos efeitos da **"agroindustrialização restringida"**, outra cadeia de produção da agricultura emerge no cenário com a expansão açucareira paulista, que viria a suplantar a produção nordestina enquanto liderança nacional. Mais que um novo segmento agroindustrial instalado em novas bases tecnológicas, superando sérios obstáculos fitossanitários, como o carvão da cana, e, por isso mesmo, com desempenho superior ao nordestino na cana para indústria estão presentes todos os elementos do conflito agropecuária-indústria dessa fase de transformação da agricultura: a luta pela hegemonia da coordenação vertical na cadeia de produção levou à consolidação do Estatuto da Lavoura Canavieira pelo Decreto-lei n. 3.855, de 21 de dezembro de 1941, pois a indústria *"não podia viver e prosperar em um ambiente de sobressaltos que logo apontavam, no caso de malogro das colheitas, quando a carência da matéria-prima determinava o leilão de canas e o desvio delas para outras usinas que melhor preço oferecessem. Essa exigência de segurança na produção industrial, gerou a tendência latifundiária que é uma constante na evolução histórica da usina"* (MIRANDA, 1978). A limitação à proliferação da cana própria até a metade do volume anual moído e a instituição do sistema de cotas para os fornecedores, vinculando-os a dada usina, eram medidas que procuravam opor dificuldades à crescente *fagocitose* realizada pelas canas próprias em relação às canas dos fornecedo-

⁷Uma questão relevante que diferencia os cultivos de algodão e de cana-de-açúcar concretizados no pós-1930 dos cultivos de ciclos anteriores da mesma **cultura** consiste na presença da base técnica que, mais que produtividade, conferiu crescente melhoria do rendimento industrial das matérias-primas colhidas no campo. A uniformidade e comprimento crescente da fibra do algodão e o maior teor de açúcar da cana para indústria representam a penetração crescente da lógica industrial na produção agropecuária, determinante esse que ganharia fôlego e seria universalizado na internalização do padrão da **Segunda Revolução Industrial** com a formação das **cadeias de produção** da agricultura.

res (GEBARA, 1976), na mesma medida em que o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) utilizava-se do mesmo sistema buscando preservar os “**senhores de engenho**” da tradição açucareira nordestina frente ao avanço dos usineiros paulistas, feição agroindustrial na burguesia brasileira (RAMOS, 1991).

Ambas as tentativas de travar os desdobramentos do processo de desenvolvimento capitalista da agricultura se mostraram inócuas, dada a construção das supremacias incontestáveis dos usineiros, tanto frente aos fornecedores de cana, que não puderam acompanhar os ganhos em escala e de produtividade agroindustrial dos fatores da produção de cana, quanto em relação aos “**senhores de engenho**” nordestinos, que já haviam abortado as políticas modernizadoras dos engenhos centrais e que se mantiveram pouco dinâmicos nos processos de inovação em seus canaviais e nas suas unidades agroindustriais. Esse conflito foi suplantado historicamente pela hegemonia das usinas, ou seja, representa a síntese da subordinação da agropecuária à agroindústria na agricultura capitalista desenvolvida. Trata-se mesmo de elemento fundante da inserção da agricultura no processo da **Segunda Revolução Industrial**, que ganharia impulso nos anos 60s com a agroindústria citrícola, que moldou uma nova citricultura (plantio da variedade Pera do Rio enxertada sobre limão-cravo em substituição à variedade baiana, enxertada sobre laranja caipira), e outras agroindústrias, formando novas cadeias de produção da agricultura paulista⁸. Nesse processo, da mesma

⁸Uma característica da dominância da lógica industrial nas cadeias de produção da agricultura está na progressiva adoção de padrão típico de matérias-primas nas transações entre a agropecuária e a agroindústria, uma vez que do mercado de cana para indústria evoluiu-se para o pagamento por teor de sacarose, para depois negociar-se em termos de Açúcar Total Recuperável (ATR), ou seja, não existe mais um mercado de cana, mas do seu “princípio ativo” de interesse agroindustrial. Na agroindústria de sucos cítricos, onde também houveram conflitos entre a agropecuária e a agroindústria, que culminaram à derrota dos industriais no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em 1996, quando o julgamento da acusação de imposição do contrato padrão pelas agroindústrias citrícolas encerrou com ganho jurídico da causa pelos citricultores dada a determinação do CADE de cessação do uso do contrato-padrão. Na quadra atual, seguindo o modelo da agroindústria citrícola da Flórida (EUA), e da agroindústria sucroalcooleira paulista, discute-se o contrato com pagamento pelo teor de sólidos solúveis, ou seja, adoção de prêmios crescentes para as laranjas com maior rendimento na produção final de sucos (AMARO, 2005).

maneira em que a agropecuária submerge no universo de uma agricultura mais ampla como resultado das transformações capitalistas, as culturas também submergiram no interior das cadeias de produção.

A arrancada desse segundo movimento da industrialização brasileira deu-se no governo Juscelino Kubitschek (JK), que promoveu a realização do Plano de Metas no período 1957-61, internalizando a indústria de bens duráveis, não apenas atacando e superando os constrangimentos relativos ao binômio energia/transporte, como também construindo a indústria pesada brasileira (LESSA, 1975). Havia a consciência de que para ser irradiado para ampla parcela do território brasileiro, interiorizando o desenvolvimento, era fundamental a transformação da agricultura. Esse avanço pela industrialização da agricultura enfrentou a enorme resistência imposta pelas oligarquias rurais. Isso porque, na visão de JK explicitada no discurso de 1º de maio de 1956, a proposta era mais profunda, buscando “*fazer uma revolução agroindustrial em profundidade, uma revolução no sentido de produzir mais, em condições melhores de preço e de custo*”, para o que a reforma agrária seria a única medida capaz de remover resquícios feudais, melhorar o padrão de vida e ampliar o mercado interno (CAMARGO, 1981). O governo JK seguiu sempre a linha de menor resistência para implantar sua política de industrialização, não confrontando diretamente as poderosas forças conservadoras, com o que “*a política do possível parece ter sido a de conseguir da facção ruralista uma posição de neutralidade diante do Programa de Metas, em troca da conservação das relações sociais no campo*” (CAMARGO, 1981). Esse recuo de JK o levou a abandonar a concepção agroindustrial, o que resultou em um Plano de Metas com objetivos tímidos para a agricultura. As metas para a produção agropecuária, em especial o trigo, foram não apenas modestas como também não alcançadas, o mesmo ocorrendo com a indústria de “bens de capital agropecuários” nos setores de fabricação de tratores, fertilizantes e corretivos (LESSA, 1975). Por outro lado, para uma proposta que visava internalizar o padrão da **Segunda Revolução Industrial**, existia no Plano de Metas um enorme vazio relativo à agroindústria de processamento, estratégica para irradiar geograficamente o processo em economias continentais e, com isso, interiorizar as mudanças na dinâmica econômica (RANGEL, 1954).

A década de 1960 apresenta um novo impulso ao aprofundamento da inserção da agricultura na lógica do padrão da **Segunda Revolução Industrial**, sendo interessante destacar no plano institucional a criação, em 1963, da pesquisa agroindustrial pública paulista com o Centro Tropical de Tecnologia de Alimentos no Instituto Agrônomo, ao mesmo tempo em que era instalada no Estado de São Paulo a primeira agroindústria de sucos cítricos que, mais que aproveitar a existência de matéria-prima, passou a determinar suas características com a prevalência das variedades pera do rio e hamlin para atender ao mercado japonês. Mais tarde incluiu-se a variedade Valência nesse rol, ampliando as possibilidades do processamento. Outras fábricas foram construídas na agricultura processando diversos produtos. Essa expansão agroindustrial não se dá pelo simples aproveitamento das potencialidades da agropecuária brasileira, mas foi induzida por políticas públicas ativas que alteraram a dinâmica setorial e da economia continental brasileira como um todo. O desafio colocado para a política brasileira era inserir sua agricultura nesse movimento mais amplo de desenvolvimento capitalista, na medida em que ela havia sido deixada praticamente à margem das transformações aprofundadas pelo Plano de Metas 1957-61, pois se *“em termos de desenvolvimento industrial os resultados desses esforços forma notáveis, as estatísticas referentes às contas nacionais mostram que o crescimento do produto real do setor industrial foi em números índices de 100 em 1947 para 362 em 1961, com um crescimento portanto de 262% em 14 anos, ...o produto real do setor agrícola cresceu relativamente pouco, passando em números índices de 100 em 1947 para 187 em 1961”* (PAIVA; SCHATTAN; FREITAS, 1973).

Os quatro pilares de sustentação do processo de construção das **cadeias de produção da agricultura**, realizado na fase posterior à segunda metade dos anos 60s, dentro do avanço da industrialização setorial foram: a) internalização das agroindústrias de bens de capital e insumos agropecuários por força da implementação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) (KAGEYAMA et al., 1990), que promoveu, com ampliação de objetivos e metas, as transformações previstas e não implementadas no Plano de Metas 1957-61; b) a modernização agropecuária com base no crédito rural subsidia-

do (PINTO,1980), que representou a criação de demanda nos estabelecimentos rurais para os insumos e máquinas cuja produção se ampliava; c) o financiamento da implantação da agroindústria processadora (BELIK, 1994), que incrementaria a agregação de valor às matérias-primas oriundas da agropecuária; e d) a profunda transformação do varejo com o surgimento e a expansão dos supermercados (CYRILLO, 1986), que viriam a alterar de forma decisiva a estrutura dos mercados e os processos de formação de preços na agricultura. Essas mudanças, completadas no início dos anos 80s, forjam o domínio do grande capital sobre a agricultura (IANNI, 1981), o qual passa a exercer a governança da coordenação vertical das cadeias de produção setoriais, representando a submissão da agricultura, e dentro dela a agropecuária, ao padrão da **Segunda Revolução Industrial**, cuja internalização completou-se em 1980 (CANO, 1993). Nessa amplitude das relações internas a uma agricultura industrializada é que devem ser buscados os elementos explicativos do porquê esse setor, mesmo na ausência do crédito rural subsidiado, avançou para sucessivas supersafras nas décadas posteriores a 1980.

Focando o processo de modernização agropecuária, o crédito rural subsidiado emerge com o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), criado no bojo das reformas institucionais brasileiras da metade dos anos 60s, tendo os objetivos da política de crédito rural sido estabelecidos pela Lei Federal n. 4.829 de 1965. Dessa data em diante, até o apogeu no final dos anos 70s, ofertando dinheiro para custeio e investimento agropecuário a taxas de juros negativas, *“o crédito institucional cresceu a taxas formidáveis em relação ao produto líquido da agricultura. Por outro lado, o uso mais intensivo de fertilizantes e a crescente mecanização estão positivamente associados aos deslocamentos na oferta de crédito rural”* (ARAÚJO e MEYER, 1979). Esse padrão de financiamento atingiria seus limites no final dos anos 70s, quando estabeleceu-se *“uma crescente concordância de que a política de crédito agrícola, tal como está formulada, esgotou suas melhores potencialidades”* (MENDONÇA DE BARROS, 1979). A crise fiscal pela pressão da dívida pública, para a qual os subsídios ao crédito rural haviam contribuído de forma decisiva (formando esqueletos que só viriam a ser totalmente incorporados no estoque da dívida

pública na segunda metade dos anos 90s)⁹, e os corolários de seu gerenciamento para a inflação, obrigaram as autoridades governamentais a promoverem a drástica redução do volume de recursos ofertados para o crédito agropecuário e a praticar juros reais positivos, ainda que com subsídios de equalização para taxas menores que as de mercado.

Dado o esgotamento do padrão de financiamento na virada para os anos 80s, em um primeiro momento ocorrem várias tentativas de buscar alternativas, fazendo com que “a questão do financiamento da agricultura tem sido um dos pontos que mais tem levantado discussões na área de política agrícola. O centro das preocupações é a busca de novas fontes de recursos, capazes de atender às necessidades de financiamento, uma vez que se esgotou o modelo baseado nas exigibilidades, emissões de títulos e de moeda”. (GASQUES e VILLA VERDE, 1995). Esse processo envolve o surgimento, na segunda metade dos anos 80s, da Caderneta de Poupança Rural, dedução de Imposto de Renda para depósitos vinculados ao financiamento rural, fundos constitucionais das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, depósitos interfinanceiros rurais, depósitos remunerados especiais, fundos de *commodities*, captação de recursos externos para aplicação em crédito rural pela Resolução BACEN nº 63/65 (denominada 63 caipira), recursos extra-mercado de entidades da União, Adiantamentos de Contratos de Cambio (ACC) (GASQUES e VILLA VERDE, 1995). Esse conjunto de medidas, dentre várias outras, buscavam mobilizar recursos para o crédito rural, conquanto não incorporassem a organicidade de um novo padrão de financiamento que sustentasse um novo ciclo de expansão agropecuária. A tendência

verificada revela “o esgotamento dos mecanismos tradicionais que se apoiavam pesadamente nos recursos do Tesouro... Um dos resultados mais visíveis no padrão de atuação do governo foi o aumento da importância relativa de fontes alternativas” (GASQUES e CONCEIÇÃO, 2001).

A proliferação de supersafras desde o final dos anos 80s, deu-se numa realidade de expansão da agropecuária para as amplas terras ácidas do Brasil Central, incorporando áreas que haviam sido consideradas impróprias para o cultivo nos anos 60s (PAIVA, 1960). Essa evolução não apenas promoveu a absorção dos cultivos de grãos e fibras das Regiões Sul e Sudeste, como foi sustentada pelo dinamismo interno às cadeias de produção, na medida em que realizou-se na ausência dos subsídios ao crédito rural, ainda que tivesse sido estimulada pelos mecanismos de guerra fiscal. O plantio nas terras ácidas difere de forma radical das fronteiras agrícolas anteriores, pois exige que seja construído um padrão de solos com calagem e fosfatagem pesadas e não há possibilidade da “acumulação primitiva” de exploração de madeiras ou dos plantios nas áreas recém-derrubadas. Isso exige capital para investimento na “construção do solo”, além de maquinaria e armazenagem, bem como recursos para o financiamento do custeio das safras. No mesmo diapasão, no Estado de São Paulo, a expansão canavieira continuou a ditar o ritmo da evolução das lavouras, fato que ocorre aliado ao aumento da produtividade da pecuária a pasto e da estabilidade espacial da laranja. Evento similar ocorre nos recentes novos plantios de grãos, como a soja em áreas de pastagens (integração lavoura-pecuária) nas zonas paulistas como o extremo oeste, Pontal do Paranapanema e sudoeste paulista, realizada sob contratos de arrendamento.

A questão a ser explicada é: como pode ter se dado tamanha expansão em uma realidade de escassez de recursos para o crédito rural oficial? A resposta está exatamente na dinâmica derivada das transformações que levaram à consolidação das **cadeias de produção** da agricultura no bojo do mesmo processo de internalização do padrão da **Segunda Revolução Industrial** na virada dos anos 80s (CANO, 1993). A industrialização da agricultura havia alterado de forma profunda a estrutura setorial, com o que a sua agropecuária passou a responder a vários estímulos, vindos tanto das agroindústrias de insumos e máquinas como das agro-

⁹Importante salientar que, após a contabilização dos “esqueletos” na dívida pública na segunda metade dos anos 90s, parcela relevante representa subsídios a investimentos privados no período áureo dos anos 70s e, nesse contexto, a agricultura teve um papel relevante na constituição desse estoque de dívida pública. Basta lembrar que no período 1971-80, quando se praticava o crédito rural com taxas de juros negativas, transferindo renda para o setor, “ocorreu uma “nítida tendência de redução da participação dos depósitos à vista no financiamento do programa. Esta redução é compensada pela elevação da participação da dívida pública e da base monetária. O crédito rural pode ser responsabilizado por parcela crescente da dívida pública e da base monetária até 1980, chegando até a 20% dos saldos dessas duas contas, pelos critérios adotados” (SAYAD, 1982).

indústrias processadoras. É relevante destacar que as **cadeias de produção** funcionaram como mecanismos irradiadores dos estímulos de preços (internos e notadamente externos) e forjaram instrumentos de internalização de dinheiro barato obtido no mercado financeiro internacional. Em outras palavras, com a urbanização impulsionada pelo êxodo rural, não apenas grande parcela da população havia deixado o campo para ir buscar nas cidades condições de sobrevivência, como também a definição econômica estratégica da lógica setorial havia se deslocado da roça para as fábricas de grandes empresas com lastro no mercado internacional. Isso porque, mais que o êxodo rural, ocorre o êxito agroindustrial na ampla submissão da agropecuária à lógica do capital industrial dentro de uma agricultura que sofreu profunda transformação no tempo, incorporando diversas agroindústrias.

A amplitude do avanço já realizado no contexto dessas transformações, ainda em curso, pode ser mensurada - na ausência de dados consistentes de mensuração da magnitude dos multiplicadores dessa agricultura industrializada com base no produto nacional - comparando o perfil de agregação de valor pela transformação agroindustrial das exportações paulistas e brasileiras para os anos recentes. No período 1999-2004, enquanto no Estado de São Paulo a participação dos produtos básicos variou de um piso de 18,29% a um teto de 33,59%, para o Brasil como um todo, os percentuais desses produtos não apenas são superiores como mostram tendência crescente, situando-se entre 39,83% e 48,66%. Em outra ponta, para os produtos manufaturados, incorporando maior agregação de valor, enquanto o Estado de São Paulo apresenta índices elevados e crescentes de 28,21% para 56,20%, no Brasil esses indicadores são menores e decrescentes, de 39,81% para 34,34% (Tabela 3). Nesse sentido, fica nítida a presença hegemônica da agroindústria na agricultura paulista como resultado das transformações anteriormente referidas. Entretanto, o fato de que os valores das exportações brasileiras mostram menor agregação de valor não autoriza a conclusão de que a estrutura de mercado do Brasil como um todo não tenha se alterado na mesma magnitude, ocorre apenas que se deu de forma diferente. Na denominada agropecuária de *commodities*, fornecedora de produtos básicos como a soja em grão, ou com reduzido índice de transformação agroindustrial,

como o farelo de soja e o algodão em pluma, realizou-se tanto a inserção da poderosa e dinâmica agroindústria de insumos e máquinas, como de poderosas *trading companies* nacionais e multinacionais, que assumiram a coordenação vertical dessas cadeias de produção e também de outras estratégicas, como a de alimentos -arroz e feijão-, onde já detêm a maior parcela de mercado dos produtos distribuídos nos supermercados das grandes cidades. Na pecuária de leite e de corte - frigoríficos e laticínios- e nos granjeiros - suínos e aves- encontram-se presentes estruturas de mercado similares.

A não compreensão da profundidade desse processo de mudanças da agricultura brasileira, por vezes, tem conduzido a conclusões equivocadas, como estudo recente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que conclui: *“o Brasil é um país muito competitivo, no comércio internacional, em produtos intensivos em trabalho e em recursos naturais, bem como em commodities. De fato, foram esses os produtos que mais impulsionaram o expressivo aumento das exportações brasileiras nos últimos anos. Dado que o comércio mundial tem se tornado cada vez mais, concentrado em produtos de maior conteúdo tecnológico, a pauta de exportações brasileiras continua muito afastada do padrão mundial e menos dinâmica que ele. Além disso, existe uma assimetria, derivada da própria especialização brasileira em produtos de menor conteúdo tecnológico, entre a pauta de exportações do país e sua pauta de importações, muito mais intensiva em tecnologia”* (DE NEGRI, 2005). A agricultura brasileira, principal setor exportador da economia, nem pode mais ser considerado intensivo em trabalho como também em recursos naturais, dada a adoção de padrões tecnológicos de alta relação capital-trabalho e terra-intensivos. Isso porque a agropecuária intensiva em mão-de-obra, a de subsistência, tem reduzida expressão na renda gerada na agricultura brasileira, que tem como marca as lavouras mecanizadas. Esse equívoco do baixo conteúdo tecnológico deriva da confusão entre agregação de valor pela transformação agroindustrial e agregação de valor por tecnologia de diferenciação de produtos. Na agricultura brasileira isso pode ser constatado de forma contundente, uma vez que sendo inequívoco o elevado conteúdo tecnológico dos produtos exportados, tal como empiricamente comprovado em inúmeros estudos, o

TABELA 3 - Evolução do Perfil de Agregação de Valor nas Exportações da Agricultura, São Paulo e Brasil, no Período 1999-2004

Ano	Básicos (%)		Semi-manufaturados(%)		Manufaturados (%)	
	São Paulo	Brasil	São Paulo	Brasil	São Paulo	Brasil
1999	33,59	39,83	38,20	20,36	28,21	39,81
2000	25,70	40,51	40,79	19,66	33,51	39,83
2001	18,29	44,70	18,57	19,13	63,14	36,16
2002	20,12	44,86	16,89	18,58	62,99	36,56
2003	21,46	46,01	17,83	19,46	60,71	34,53
2004	27,56	48,66	16,24	17,00	56,20	34,34

Fonte: Elaborada pelo IEA/APTA a partir de dados básicos da SECEX/MDIC.

mesmo não se aplica à transformação agroindustrial, que certamente tem um potencial de agregação de valor substantivamente maior que o incorporado nos produtos brasileiros exportados pela agricultura, nem à necessidade de inovações diferenciadoras de produtos finais pelo avanço da agroindústria de alimentos (GONÇALVES; SOUZA; VICENTE, 2005).

Uma visão objetiva disso pode ser verificada comparando o desempenho das exportações da agricultura da mais industrializada unidade da federação, o Estado de São Paulo, na qual *“no período 1999-2004 houve sensível mudança no perfil das exportações dos agronegócios paulistas com a maior proporção dos manufaturados. As vendas externas desses produtos que eram de US\$ 1,8 bilhão em 1999 e representavam 28,2% do total setorial, tiveram crescimento de 218,1%, somando US\$ 5,6 bilhões em 2004 e atingindo 52,2% das exportações setoriais”* (GONÇALVES; VICENTE; SOUZA, 2005), com as exportações totais brasileiras, onde *“quanto ao perfil do comércio exterior dos agronegócios, para as exportações no período 1997-2004, verifica-se que os produtos básicos tiveram crescimento maior (+80,4%) que os semimanufaturados (+ 68,3%) e os manufaturados (+49,0%). ... Em 2004, cresce o saldo comercial advindo dos produtos básicos, que responderam por 56,5% das divisas líquidas obtidas pelos agronegócios, superando os manufaturados (25,8%) e os semimanufaturados (17,7%). Em outras palavras, na realidade das exportações dos agronegócios brasileiros como um todo, prevalece a venda de produtos com reduzida agregação de valor”* (SOUZA; GONÇALVES; VICENTE, 2005). Afinal, dado o intenso processo de inovação tecnológica da agropecuária brasileira, que no período recente vem incrementando as produtividades da terra

e do trabalho em níveis significativos, outro estudo do IPEA mostra que *“o crescimento da produtividade da agricultura brasileira tem sido superior ao da produtividade estadunidense... Os índices de produtividade total nos Estados Unidos no período de 1990 a 1999, os quais resultam em uma taxa média anual de 1,57% , abaixo da taxa média brasileira nos últimos anos de 3,30%”* (GASQUES et al., 2004).

Essa estrutura produtiva da agricultura, transformada por força da sua inserção na lógica dos processos de industrialização, diluiu a lógica das **culturas** típicas da agropecuária, imergindo-as em amplas e coordenadas **cadeias de produção** da agricultura pela presença crescente das forças produtivas especificamente capitalistas, não apenas representou a “criação de solos”, fazendo das terras ácidas, antes consideradas imprestáveis para as lavouras, o celeiro de grãos, como construiu mecanismos capazes de impulsionar a produção setorial com várias formas de financiamento do investimento e do custeio e de internalização dos estímulos do mercado internacional (via preços e demanda). Desde logo, há que se ter clara a inserção dessa agricultura no universo mais amplo da globalização da economia com as reestruturações produtiva e comercial feitas pelas grandes empresas transnacionais, ainda que em alguns espaços produtivos prevaleçam empresas nacionais, dentre as algumas também se internacionalizaram, como as de sucos cítricos, que passaram a preponderar na agroindústria citrícola da Flórida (EUA). Essa reestruturação deu-se com bases em intenso processo de inovação tecnológica não apenas no aspecto biológico - com novos materiais com participação crescente da importação de produtos genéticos ou aqui adaptados pelas empresas multinacionais ou laboratórios privados nacionais,

quebrando a anterior hegemonia dos materiais nacionais da pesquisa pública em cadeias de produção relevantes - , como principalmente no aprofundamento da mecanização de processos. Isso não mais apenas nas operações de preparo do solo e de plantio, mas também de tratamentos culturais e crescentes de colheita, reduzindo a amplitude da sazonalidade da mão-de-obra que havia gerado o fenômeno conhecido como “bóia-fria”, que vem se tornando cada vez mais um personagem do passado.

Isso porque *“as empresas agropecuárias buscam cada vez mais as novas tecnologias mecânicas poupadoras de mão-de-obra, para melhor se ajustarem ao quadro dinâmico de concorrência e competição. Esse quadro vem sendo caracterizado pela exploração de economias de escala e de economias de aprendizado, que favorecem diretamente o uso do trabalhador assalariado permanente em substituição a outras formas de arranjos nas relações do trabalho agrícola”* (STADUTO; SHIKIDA; BACHA, 2004). Esse processo de formação das **cadeias de produção da agricultura**, da mesma maneira em que coloca como elemento estratégico a criação de mecanismos privados de financiamento da safra forjando novo dinamismo setorial, precisa transcender a lógica do capital produtivo para buscar a plena reprodução ampliada do capital. Essa necessidade conduz para além das questões que explicam a reestruturação produtiva e comercial, na medida em que torna necessária a compreensão da inserção da agricultura na lógica em que se explicitou a supremacia do capital financeiro sobre as outras formas de capital. O processo de mudanças da agricultura brasileira dos anos 90s em diante levou à estruturação, em cada elo das cadeias de produção, de nexos de negócios que representam os espaços por onde a agricultura se insere de forma crescente na dimensão do capital financeiro. Em termos de desenvolvimento capitalista, está presente na agricultura brasileira o que Rudolf Hilferding, nos idos de 1910, colocava como os traços mais característicos do capitalismo “moderno”, constituídos pelos processos de concentração que aparecem pela abolição da livre concorrência e pela *“relação cada vez mais intrínseca entre o capital bancário e o capital industrial. É através dessa relação que o capital vai assumir a forma de capital financeiro, sua forma mais elevada e abstrata”* (HILFERDING, 1985).

O processo de inserção da agricultura transformada pelos processos da industrialização brasileira, na plena reprodução ampliada do capital hegemônica pelo capital financeiro, caracteriza o terceiro período histórico, que corresponde ao surgimento das **teias de agronegócios**. Essa teia capta, absorve e redistribui para toda estrutura produtiva interna os estímulos da demanda internacional, realizando a transferência das exigências dos consumidores globais. Sem esse mecanismo não estaria viabilizado o recente processo expansivo, pois, com o esgotamento do modelo de subsídios ao crédito rural enquanto mola propulsora da modernização agropecuária, que no período de apogeu a evolução dos mecanismos de subsídio chegou a representar 22% do Produto Interno Bruto (PIB) da agropecuária e 2,4% do PIB nacional em 1980 (SHIROTA, 1988), *“no caso da agricultura ficou muito difícil para o Governo suportar uma diferença muito significativa entre os custos de captação e de empréstimos. Em razão disso, decidiu-se incorporar gradativamente a correção monetária nos valores emprestados pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR)”* (ALMEIDA, 1994). Medidas como a definição de limites por tomador de recursos oficiais e o estabelecimento da proporcionalidade de cobertura dos custos para distintas atividades foram complementadas com a criação de novas fontes de recursos, como a poupança rural, institucionalizada em 1987. Ainda assim, no período 1979-93, a queda do volume de crédito em valores constantes foi em média de 11% ao ano, com o montante do último ano representando 22% do valor do crédito aplicado em 1979, em função de que *“a poupança rural não foi suficiente para compensar a forte diminuição ocorrida nas demais fontes”* (ALMEIDA, 1994). Nesse quadro, os agropecuaristas inseridos nas cadeias de produção passaram a recorrer ao mercado informal de crédito para financiar suas atividades. Entretanto, nesses mecanismos os mesmos arcavam com alto custo do dinheiro, uma vez que *“em termos médios, a taxa real de juros nos empréstimos informais é 3 vezes superior à taxa registrada nas operações formais”* (ALMEIDA, 1994).

A evolução dessa solução interna às **cadeias de produção** da agricultura, por meio da qual os segmentos das agroindústrias de insumos e máquinas - para venda de seus produtos - e das agroindústrias processadoras - para com-

pra de matérias-primas - buscavam criar na agropecuária demanda compatível com a consistente depreciação dos investimentos realizados nas estruturas industriais, deu origem ao Contrato Soja Verde, de natureza mercantil, registrado em cartório para entrega futura com preços fixos ou a fixar, tendo como base legal o artigo 192 do Código Comercial e o artigo 1.126 do Código Civil, dispositivos que tratam do contrato futuro e dos registros. A referência de preços consiste no mercado futuro, conquanto nesses contratos o risco de preços é do agropecuarista e os valores pactuados estão muito abaixo dos vigentes no mercado (GASQUES e VILLA VERDE, 1995). No período 1993-95, as principais fontes originais de recursos para essas operações foram os fundos de *commodities*, a poupança rural e os recursos livres dos bancos comerciais. Na primeira metade dos anos 90s, para os segmentos mais líquidos e com forte demanda internacional, ampliam-se as possibilidades de mobilização de recursos com lastro nos Adiantamentos Sobre Contratos de Câmbio (ACC), previstos no artigo 75 da Lei Federal n. 4.728, de 14 de julho de 1965, e dinamizados pela Circular BACEN n° 2.539, de 25 de janeiro de 1995. Os ACCs representam antecipações parciais ou totais de recursos resultantes de vendas a termo para o mercado internacional. Com base nesses recursos, as empresas exportadoras implementam a compra antecipada de *commodities* para honrar contratos firmados de vendas ao exterior. Os contratos mercantis firmados com os agropecuaristas estabeleciam as garantias já destacadas nos Contratos Soja Verde (GASQUES e VILLA VERDE, 1995).

Esse processo transcorreu sob intenso conflito interno à agricultura, na medida em que as forças ruralistas buscavam mecanismos que levassem à recidiva do padrão de políticas para a agropecuária praticadas nos anos 70s. Na primeira metade dos anos 90s, imersas em uma crise de elevada magnitude, em um retorno extemporâneo à época do descobrimento, chegou-se mesmo à adoção da formulação manuelina do escambo, com a implementação dos esquemas de equivalência-produto, praticados em diversas modalidades em várias experiências regionais e mesmo nacionais. Nessa medida, buscava-se sustentar o acesso dos agropecuaristas ao financiamento, eliminando os riscos de preços mediante norma inserida no próprio contrato de crédito. Essas iniciativas não tiveram sustentação nos

médio e longo prazos, sendo progressivamente abandonadas. No Estado de Santa Catarina, por exemplo, em 1995, "o programa de equivalência-produto foi suspenso devido ao descasamento entre os preços mínimos e os custos financeiros que implicou uma elevação dos subsídios de um valor histórico de 1% a 2% para 30%" (GASQUES e VILLA VERDE, 1995). Os custos para os cofres públicos municipais e estaduais das instâncias envolvidas nas transações e a própria fragilidade conceitual do mecanismo fizeram com que o sistema de equivalência-produto entrasse em decadência até desaparecer.

Na tentativa privada de promover o financiamento do custeio das *commodities* com base no mercado financeiro, a Bolsa de Cereais de São Paulo instituiu, em 1994, o Certificado de Mercadoria com Emissão Garantida (CMG). O CMG representava um contrato mercantil de compra e venda de mercadorias, emitido pelo detentor da mercadoria, seja agropecuarista, cooperativa, beneficiador ou agroindustrial, garantido por seguradora ou banco, negociado nas bolsas de cereais e bolsas de mercadorias conveniadas com a Central de Registro. Segundo seus formuladores, o CMG traria ao agropecuarista a oportunidade de vender a preços adequados e a possibilidade de venda antecipada, gerando o financiamento da produção e da comercialização, para os agentes do mercado físico a centralização, organização e auto-regulação das transações com *commodities*, para o comprador a segurança de um mercado organizado e transparente, para o mercado de capitais a diversificação do *portifólio* de alternativas e para o governo a libertação das amarras da legislação nas licitações para compra para estoques estratégicos (SOBOLL, 1993). Também dessa vez, a tentativa de solução do problema do financiamento da agricultura à revelia da presença estatal, formadora da credibilidade do sistema, se mostrou inconsistente.

As variadas tentativas frustradas formaram os alicerces sobre os quais foram edificados os mecanismos do novo padrão de financiamento da agricultura na metade da década de 1990, tendo como ponto de partida: a) o resgate da inadimplência setorial elevada pelas sucessivas crises dos anos 80s e solucionada pela securitização das dívidas nos anos 90s, o que permitiu aos agropecuaristas a recuperação da capacidade plena de agentes de mercado - sistemas de

crédito e bolsas que envolvem operações financeiras -, abrindo espaço para alavancarem recursos para aplicações produtivas (PARENTE et al., 1996); b) a estruturação de mecanismos de financiamento do investimento lastreado nos recursos administrados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que durante a década de 1990 “*tornou-se a principal fonte de recursos para o financiamento do investimento agropecuário no Brasil. A evolução dos desembolsos acompanha a situação financeira da atividade e reflete as estratégias dos agentes envolvidos - bancos comerciais e fabricantes de equipamentos*” (FAVERET FILHO et al., 2000). Ajustando-se à realidade, “*a partir de 1995, em grande medida como resposta à crise financeira da agricultura, foram adotadas diversas ações compensatórias, sobretudo através da criação de linhas de crédito a juros fixos*” (GRYGOROVSKI et al. 2001); e c) a estruturação de mecanismos privados de financiamento com base em derivativos, em especial para o segmento agropecuário produtor de *commodities*. A estratégia do governo brasileiro de reestruturação dos mecanismos do crédito rural, enquanto instrumento de políticas públicas, fica expressa na concomitância do resgate da adimplência dos agropecuaristas e a reorientação da ação do principal banco público de investimento nas suas prioridades para o setor. Nessa configuração do novo padrão de financiamento da agricultura essas concomitância e convergência de objetivos da nova política para a agricultura brasileira ficam nítidas.

Na mesma época surge a **Cédula de Produto Rural (CPR)**, criada pela Lei n. 8.929 de 22 de agosto de 1994¹⁰. A CPR é um título de

¹⁰A CPR surge como instrumento que amplia as possibilidades de financiamento dentro da cadeia de produção, abrindo ao mesmo tempo um novo cenário para o mercado de derivativos. “*Nos últimos anos, a par do ou como uma manifestação do processo de desintermediação financeira, abriu-se espaço para diversas formas de financiamento direto entre integrantes das cadeias de produção. A chamada soja verde é a maneira mais clara desse fenômeno e que deu lugar a instrumentos como o Certificado de Mercadoria com Emissão Garantida - CMG e a Cédula de Produto Rural (CPR) desenhados para formalizar uma nova modalidade de crédito. Ambos instrumento possuem grande versatilidade, podendo ser utilizados com os mercados derivativos de forma a tornar esses títulos palatáveis para os intermediários financeiros ou para facilitar seu uso pelos próprios emissores. O complemento destes instrumentos são os mercados organizados em bolsa de futuro sobre **commodities** agrícolas*” (FRICK, 1995b).

comercialização antecipada de produtos rurais, podendo ser emitida pelos agricultores e suas organizações (associações e cooperativas). É endossável e garante a quantidade de produto prevista, sendo que só pode ser liquidado por meio da entrega do produto. Com base nesse mecanismo, o agropecuarista antecipa a venda da produção obtendo recursos para custear a safra. Pode ser negociada em bolsas e outros mercados desde que registrada e avaliada no sistema bancário mediante pagamento de comissão. O Banco do Brasil realiza leilões das CPRs que recebem seu aval e opera com CPR Exportação para vendas de produtos no mercado internacional com entrega física. Numa visão da época em que foi lançada, é relevante destacar que “*o financiamento por meio da Cédula de Produto Rural abre interessantes possibilidades de negociação, que podem complementar e até alavancar o crescimento dos mercados derivativos. O uso dos contratos futuros e de opções agropecuários, junto com a natureza contratual do novo título e o perfil das necessidades dos potenciais usuários, pode dar nova feição ao crédito agrícola*” (FRICK, 1995a). Em função das inovações que trouxe para os mercados agropecuários e para a estrutura de financiamento setorial, a CPR converteu-se rapidamente num dos principais instrumentos de comercialização e alavancagem financeira do sistema¹¹.

A aceitação da CPR pelos investidores

¹¹O surgimento dos contratos soja verde e sua evolução para títulos lastreados em produtos, como a CPR, representam o avanço da inserção da agricultura brasileira na lógica financeira. Numa economia monetária de produção em que prevalecem os mecanismos de regulação e de financiamento da produção consubstanciados em contratos de matizes diversas, há que se estabelecer a idéia de firma como um nexo de contratos. Tanto na sua relação com compradores e fornecedores, para a plenitude da regulação de certificação de qualidade com rastreabilidade adequada, como nas suas transações com os oligopsônios das cadeias de produção na vigência de boas práticas comerciais, ao agropecuarista está impingida a necessidade de estruturar suas ações com base em contratos. A concepção da firma como um nexo de contratos, bem como o aprimoramento da idéia de custos de transação e o próprio conceito de redes de firmas, são tributários dos estudos de Coase (1937) e de Williamson (1985). Essa concepção da denominada nova economia institucional, não sem razão em termos de adequação ao novo momento vivido pela agricultura brasileira transformada no processo da industrialização brasileira, tem raízes na organização industrial e na economia dos custos de transação, superando os paradigmas da economia agrícola clássica, utilizados no Brasil desde os anos 40s. Interessante contribuição nesse sentido pode ser encontrada em Farina; Azevedo; Saes (1997).

deveu-se à garantia de instituição pública, o Banco do Brasil, enquanto instrumento de alavancagem de recursos para o financiamento da agropecuária, esse papel não atraía o interesse de grandes grupos de poupança, como os fundos de pensão, cuja estratégia é a diversificação dos respectivos *portifólios* e, caso aderissem ao mercado de derivativos dos agronegócios, ampliariam a liquidez do sistema e poderiam reduzir os custos operacionais. Enseguiu-se então a formulação de proposta de financeirização da CPR, tendo à frente instituições fundamentais e sólidas, além de terem experimentado importante modernização no período recente, como a Bolsa de Mercadorias & Futuros (BM&F), que encaminhou sugestões de modernização ao governo federal. Nesse documento, “*uma das principais propostas diz respeito a uma mudança no conceito de CPRs, as Cédulas de Produto Rural, uma das fontes de captação de financiamento já utilizadas pelo setor. O projeto desenvolvido pela BM&F sugere que seja dada ao instrumento possibilidade de liquidação financeira, o que, segundo juristas consultados, não demandará mais que a adição de uma cláusula estabelecendo essa opção, dentro da legislação vigente. A idéia é possibilitar a criação de mercado secundário para esses títulos, o que incrementaria a captação de recursos*” (CINTRA NETO, 1998).

A evolução desse processo de constituição do novo padrão de financiamento com alavancagem de recursos por venda antecipada com base em títulos financeiros¹² ganha plena dimensão com a financeirização da Cédula de Produto Rural. A adoção da CPR Financeira foi regulamentada pela Medida Provisória n. 2.017/2000 (atualizada pela MP n. 2.042-9/2000), transformadas na Lei Federal n. 10.200, de 14 de fevereiro de 2001, que criou a CPR com liquidação em dinheiro. Formalmente, a CPR com liquidação financeira tem a mesma característica da CPR física enquanto título financeiro, diferenciando-se pelo pagamento em dinheiro na data de vencimento. Essa evolução decorre de que a obrigação da entrega física do produto para liquidar a operação desencorajou a

entrada do sistema financeiro nessas operações. Se os gerentes de fundo não estivessem hábeis para recomprar a CPR para uma *trading* por preço razoável (para deixar sua “longa” posição), eles assumiriam o risco de receber os produtos físicos em frente de seus escritórios. Além disso, muitos desses operadores estavam também proibidos pela lei de segurar contratos ou títulos de entrega física como parte de seus *portifólios* de fundos. A CPR Financeira com liquidação em dinheiro resolveu esse problema (SOUSA e PIMENTEL, 2005).

Em linhas gerais, há que ser destacada a evolução institucional e instrumental do novo padrão de financiamento da agricultura com base em títulos financeiros, bem como também fica nítido que essa opção concentra-se nas *commodities*, com ênfase na soja, e que as taxas de juros praticadas configuram ainda um alto custo do dinheiro. A continuidade da construção desses mecanismos com a diversificação do *portifólio* de títulos negociáveis, impulsionando o processo de construção do processo alicerçado na metade dos anos 90s, mostra-se um caminho inexorável a ser percorrido pelo desenvolvimento das políticas públicas para os segmentos mais dinâmicos da agricultura, gerando instrumentos contratuais a mercado que promovem a soldagem das cadeias de produção pelas teias de agronegócios propiciados nas transações com derivativos agropecuários. Nesse sentido, a recente edição da Lei Federal n. 11.076, de 30 de dezembro de 2004, representa a diversificação das opções de títulos financeiros da agricultura tanto em termos de variedade de papéis como pela amplitude dos agentes que podem atuar como formadores de fontes de recursos. A estratégia consiste em atrair poupança interna e externa para financiar as operações de produção, processamento e comercialização das cadeias de produção.

Esses novos títulos financeiros dos agronegócios, que podem fazer parte do *portifólio* dos fundos de pensão, representam a continuidade, por mais de uma década, da política econômica para a agricultura, pois completam o instrumental do novo padrão de financiamento inaugurado pelo lançamento da CPR em 1995, pois o Certificado de Depósito Agropecuário (CDA) e o *Warant* Agropecuário (WA) correspondem a instrumentos que preenchem a lacuna de títulos alavancadores da comercialização agrícola.

¹² No que diz respeito à inserção da agricultura na lógica do capital financeiro e à análise dos novos títulos financeiros, esta análise está inteiramente baseada em dois trabalhos recentes do autor, um que busca uma visão mais ampla desse processo (GONÇALVES, 2005) e outro que particulariza a análise do novo instrumental de títulos financeiros (GONÇALVES et al., 2005).

la, pois, enquanto para o custeio da safra existia a Cédula de Produto Rural e outros instrumentos institucionais, na comercialização existiam apenas os instrumentos federais, como a Aquisição do Governo Federal (AGF), os leilões de opção e a Linha Especial para Estocagem (LEC). Já o Certificado de Direitos Creditórios dos Agronegócios (CDCA), a Letra de Crédito do Agronegócio (LCA) e o Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA), lastreados numa variedade de recebíveis emitidos pelos agropecuaristas (CPR, CDA-WA, Notas do Produtor Rural - NPR, Duplicata Rural-DR dentre outros), permitem às empresas emissoras levantar recursos junto a investidores no mercado financeiro para alavancar a disponibilidade de recursos para o financiamento das operações das cadeias de produção dos agronegócios, das plantações à comercialização. “*A lei busca criar um amplo mercado de direitos creditórios ligados à produção rural, ensejando liquidez aos títulos e, segurança aos portadores por meio de regras de circulação, bem como o dinamismo ao instituir a circulação eletrônica. A previsão expressa de securitização desses créditos é elemento importante para dar ao mercado de títulos mobiliários agropecuários a confiabilidade da qual precisa para que seja explorado o seu imenso potencial*” (WALD e WAISBERG, 2005).

A análise precedente revela que o processo de desenvolvimento do capitalismo retardatário brasileiro, ensejando seguidos processos de industrialização desde o final do século XIX, produziu alterações profundas na dinâmica da agricultura nacional. Inserida de forma crescente na internalização das forças produtivas especificamente capitalistas, a agricultura, ao industrializar-se de forma cada vez mais profunda, forja os segmentos das agroindústrias de insumos e máquinas e das agroindústrias de processamento e de alimentos, seguindo o curso da crescente reprodução ampliada do capital. Em um passo a frente, seguindo na mesma tendência da economia brasileira no seu todo, dos anos 90s em diante, a agricultura aprofunda a reestruturação produtiva com a ampliação da presença das multinacionais em todas as principais cadeias de produção (agroindustriais ou de *commodities in natura*), ao mesmo tempo em que insere-se na lógica explicitada da supremacia do capital financeiro sobre as outras formas de capital. Tanto assim, que produz os desempenhos consistentes em termos de safras, a produtividade e qualidade

crescentes quando os subsídios ao crédito já não mais determinavam o dinamismo da agropecuária, o que implicou na manifestação da nova dinâmica da agricultura alterada pelas transformações ocorridas nos anos 70s. A menor participação dos recursos governamentais destinados ao crédito rural nos valores globais do custeio de cada safra não representa menor importância da ação do Estado, que, ao passo em que perde relevância proporcional nesse instrumento, assume a posição estratégica de agente estimulador e regulador do crescente mercado de derivativos agropecuários, que passaram a lastrear o novo padrão de financiamento setorial. Trata-se de um processo em curso que tende a aprofundar-se nos próximos anos, no tempo compatível com a diminuição dos estrangulamentos macroeconômicos de juros e mais recentemente de câmbio.

Ressalte-se que realçar os elementos estruturais derivados das transformações da agricultura, que geraram determinada dinâmica na agropecuária, não significa ignorar o papel dos preços na conformação das respostas obtidas. Tem-se como pressuposto que a produção agropecuária responde a preços pela inexistência da inelasticidade da oferta (PASTORE, 1968). Os estímulos dos preços e da demanda, em especial aqueles derivados do mercado internacional, foram fundamentais para concretizar os avanços tanto da agricultura como da agropecuária nos anos recentes. Isso se verifica de forma mais explícita no momento em que realiza-se a mudança da política cambial nos estertores do século XX que enseja consistente processo de crescimento da agricultura ancorado nas exportações. Os estímulos de preços, tanto internos como externos, são essenciais para o entendimento do desempenho da agropecuária e da agricultura, mas não se propagam de maneira consistente na estrutura produtiva sem mecanismos contratuais adequados à contemporaneidade do sistema financeiro globalizado. Daí o papel das cadeias de produção gerando teias de agronegócios, forjando as vias para que esses estímulos atinjam o tecido produtivo gerando mecanismos de financiamento com enorme proporção da alocação de recursos privados. Numa economia globalizada, a estruturação das teias de agronegócios propiciaram às agroindústrias processadoras e *tradings companies* focadas no mercado internacional que captassem recursos baratos no exterior e os internali-

zassem para alavancar a oferta de produtos e matérias primas, bem como a que as agroindústrias de insumos e máquinas forjassem procedimentos que permitissem atender a clientela. Nesse sentido, a crescente inserção da agricultura na lógica do mercado financeiro pela ampliação dos negócios com derivativos agropecuários representa um caminho sem volta para os produtos mais dinâmicos da agropecuária paulista e brasileira. Novos avanços institucionais são requeridos e vem sendo produzidos, bem como caminha-se para a construção de situação macroeconômica na qual tais instrumentos possam expressar a plenitude de sua potencialidade. Os preços e a demanda, em especial do mercado internacional, continuam a desempenhar papel determinante dos ciclos de desenvolvimento da agricultura e da agropecuária, e, também, a ação estatal, ainda que com menores volumes de recursos para o crédito de custeio concentrando-se no investimento. Entretanto, a transmissão dessa dinâmica nas cadeias de produção da agricultura segue o movimento dos agronegócios produzidos nos diversos elos dessa estrutura.

Além disso, a continentalidade territorial brasileira e a diversidade estrutural, tanto de sua agricultura como da respectiva agropecuária, mostram que há importantes estrangulamentos a serem enfrentados no caminho do aprofundamento desse modelo de agricultura, centrado na economia de grandes empresas que acabam forjando uma economia de grandes empreendimentos rurais, ao mesmo tempo em que as limitações fiscais persistem. Consiste em fato interessante tecer considerações de como esse processo a mercado se mostra seletivo em termos de atividade e de padrão produtivo, além de realizar alguns comentários sobre os reflexos e os desafios dessas transformação para as políticas públicas:

- **O primeiro ponto**, consiste no fato de que exatamente por estar atrelada à seleção a mercado decorrente da governança das grandes empresas nas diversas cadeias de produção da agricultura, nem todas as culturas da agropecuária avançaram de forma consistente nesse processo. Na verdade, as culturas mais dinâmicas da agropecuária brasileira são exatamente aquelas em que a prevalência da grande empresa se dá de forma incontestável nas respectivas cadeias de produção, seja na forma das *tradings companies* (multinacionais e nacionais)

para as cadeias de produção de *commodities*, como os grãos e fibras (com destaque para soja e algodão), ou das agroindústrias processadoras para as cadeias de produção agroindustriais, como as de açúcar e álcool, de sucos cítricos, de têxteis e vestuário, de café, das carnes e de papel e celulose. Isso se dá exatamente porque desenvolveram mecanismos compatíveis com o novo padrão de financiamento, ou seja, formaram teias de agronegócios pela financeirização. Por certo, há um amplo universo de cadeias de produção que estão com padrão de desenvolvimento desses mecanismos muito aquém daquelas mais dinâmicas, dentre as quais situam-se atividades fundamentais da ótica regional e do mercado interno, como arroz, feijão, frutas e olerícolas, dentre outras. Em linhas gerais, dado o amplo espaço ainda existente para a agregação de valor pela transformação agroindustrial, mesmo nas denominadas cadeias de produção dinâmicas, bem como a potencialidade para avançar em produtos com diferenciação de origem ou pela qualidade intrínseca, como flores e ornamentais, frutas, olerícolas e mesmo o café de qualidade (*descommoditizado*), a presença do Estado se mostra estratégica para catapultar esse avanço. Há ainda no Brasil uma imensa agricultura de subsistência a ser incorporada ao processo de desenvolvimento com suas vicissitudes materiais e humanas.

- **O segundo ponto** é que esse processo tem conduzido à uma elevada especialização regional, e, ao estar centrado em cadeias de produção onde as culturas que as integram respondem de forma intensa aos estímulos da escala, ao mesmo tempo em que caminham para a mecanização de todas as tarefas do ciclo produtivo. Dois corolários diretos emergem desse avanço, quais sejam: a) a pressão para os aumentos das áreas de lavouras pela utilização de máquinas cada vez mais potentes (por exemplo, não apenas o número, mas a potência média dos tratores cresceu de forma expressiva desde os anos 70s), resultando, de um lado, no acirramento da questão agrária na medida em que essas máquinas exigem cada vez menor número de agropecuaristas para obter-se produções crescentes e, de outro lado, a crescente relação capital-trabalho, gerando não apenas o desemprego estrutural com a agropecuária absorvendo menor quantidade de

mão-de-obra, mas, principalmente, por tornar esse quadro muito mais dramático com a exigência crescente de maior qualificação do pessoal contratado - em menor número mas mais qualificado - ou seja, gerando oportunidades mas ampliando o fosso social. Isso porque “o novo ciclo de inovação tecnológica na agropecuária baseia-se fundamentalmente em três contextos inovativos (inter-relacionados entre si): na expansão do melhoramento genético; na intensificação da mecanização em todas as fases dos processos produtivos; e no predomínio do assalariamento no mercado de trabalho”..., em função dessa mudança na base técnica, se “no período de 1970 a 1985, houve grande crescimento da participação da mão-de-obra temporária na agropecuária brasileira. No entanto, no período 1985 a 1995/96, ocorreu o inverso, com o crescimento da participação da mão de obra permanente no total da mão de obra empregada na agropecuária. Esses dois processos, contraditórios entre si, são explicados em boa parte pela dinâmica das inovações tecnológicas e pelo desenvolvimento capitalista da agropecuária brasileira desde os anos 60s” (STADUTO; SHIKIDA; BACHA, 2004).

Nesse contexto, a realidade tem maior dramaticidade pelo fato de que a expansão do produto agropecuário se deu gerando elevação do desemprego, com a perda de 1,8 milhões de empregos na agropecuária brasileira entre 1994 e 2003 quando se comparam os dados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio (PNAD) da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para esses anos. Mais relevante ainda anotar que, em 2003, dos 16,4 milhões da PEA Agropecuária, cerca de 8,1 milhões se localizavam na Região Nordeste (49,6%), exatamente aquela de agropecuária menos dinâmica e com menor renda total, evidenciando uma profunda disparidade na distribuição da renda setorial (GONÇALVES, 2004). Noutros termos, “a pluriatividade, como base do desenvolvimento rural, não foi suficiente para deter a queda da população rural e das ocupações agrícolas na década de 1992-2002 no Brasil” (KAGEYAMA, 2004). É fundamental para este estudo pontificar a particularidade da realidade paulista nesse aspecto, uma vez que entre 1992 e 2002, “o Estado de São Paulo é a única região que não apresenta queda da população rural, apesar da enorme

redução da PEA agrícola (mais de 50%) e da redução de 14% na PEA rural. Isso indica que o rural paulista está servindo de moradia para uma expressiva parcela da população não ocupada ou não economicamente ativa, e reflete o descolamento entre o desenvolvimento rural e o desenvolvimento agrícola” (KAGEYAMA, 2004).

Finalizando, em síntese, configuram-se os processos de industrialização brasileira como determinantes das transformações da agricultura nacional, conformando a construção de estruturas amplificadoras da reprodução ampliada do capital com corolários nos planos produtivos e financeiros. Nesse devir, da mesma forma em que as **culturas** da agropecuária, originalmente prevalentes na estrutura setorial mais ampla da agricultura, submergem na construção das **cadeias de produção** com as agroindústrias, a montante e a jusante do campo, com a inserção da agricultura no movimento do capital financeiro com a multiplicação de contratos em cada elo desses encadeamentos produtivos, surgem verdadeiras teias de agronegócios na forma de amplos emaranhados de transações com base em contratos formais e informais que sustentam o financiamento das atividades produtivas. Em uma análise do desempenho das **culturas** focando apenas a ótica da **agropecuária**, destacando-a do contexto mais amplo da agricultura, tem-se uma lógica rigidamente subordinada, decorrente de uma dinâmica determinada e derivada dos movimentos mais gerais do capitalismo contemporâneo. Não mais os preços agropecuários nos mercados locais formam as expectativas, mas as cotações praticadas nas principais bolsas de mercadorias no contexto planetário, convertidas pela taxa de câmbio que define a plugagem no mercado internacional de uma agricultura movida e inserida nos movimentos do mercado internacional, além da taxa básica de juros definidora das condições de negócios nas transações comerciais (decisão e custo de carregar estoques numa produção biológica marcada pela sazonalidade) e com os impactos diretos que provoca nos custos de produção no campo. **Enfim, para um Estado Nacional que se posta da ótica macroeconômica como incapaz de realizar políticas ativas para a agricultura e que, ao contrário, aportou nas últimas duas décadas do século XX, e tem aportado neste primeiro quinquênio do século XXI, menos recursos para as estru-**

turas públicas de pesquisa, de defesa agropecuária e de extensão rural¹³, esse processo de expansão a mercado parece funcional. Mesmo produzindo déficits sociais da mesma dimensão dos elevados superávits comerciais alcançados no comércio exterior.

3 - RAÍZES DA CONCENTRAÇÃO DA AGRICULTURA INDUSTRIAL EM SÃO PAULO

A análise do desenvolvimento da agricultura paulista, inserida na economia da principal unidade da federação brasileira, mostra a fragilidade dos ruralismos de todas as matizes. A agricultura paulista avançou durante todo século XX, quando emergiu no cenário nacional com o advento do café, e continua seu devir neste início de século XXI, num processo de transformação capitalista da economia brasileira marcado pelo seu caráter retardatário no sentido do respectivo processo de industrialização sempre completo com defasagem temporal no seu tempo histórico em relação aos processos originários das nações capitalistas desenvolvidas. Essa peculiaridade da internalização das forças produtivas especificamente capitalistas na economia brasileira não representa aceitar que o alastramento do desenvolvimento capitalista com base na industrialização das nações desenvolvidas para as demais atenda à cronologia da visão de estágios de desenvolvimentos diferenciados enquanto elementos explicativos das assimetrias entre as nações. Ao contrário, mostra de forma objetiva que, mais que as pré-condições mais gerais do desenvolvimento capitalista em escala global, a construção das pré-condições internas é que determina quando e o ritmo em que os elementos desse desenvolvimento penetram e evoluem de forma perceptível nas economias nacionais e nos seus respectivos setores. Assim, mais que refletir uma lógica passiva das nações frente ao capitalismo global, há que se destacar as atitudes pró-ativas das sociedades e dos Estados Nacio-

nais na construção das bases dos respectivos desenvolvimentos capitalistas, ainda que elementos globais possam estar presentes e condicionem as evoluções nacionais.

Os ruralismos das análises da agricultura que permeiam um axioma centrado na valorização suprema de suas especificidades mais que suas generalidades enquanto setor que se transforma sob os auspícios do capitalismo,- e de um capitalismo retardatário em seu sentido particular na realidade brasileira -, acabam turvando a compreensão da magnitude e da profundidade das mudanças da agricultura paulista e brasileira no seu processo histórico e, com isso, dos significados das crises e dos períodos de fastígio da produção setorial. No Estado de São Paulo, essa leitura se mostra exemplar, uma vez que, para desgosto da visão ruralista da economia agrícola tradicional que atribui à agricultura uma lógica autônoma no contexto da economia como um todo, a agricultura se transformou sob os auspícios do desenvolvimento industrial, ou seja, é o processo de industrialização que explica o desenvolvimento agricultura. Por certo, em qualquer desenvolvimento, quando se enseja o alargamento das bases setoriais, há a transferência de recursos dos setores líquidos para promover a expansão de setores ilíquidos, e isso se aplica certamente ao tão propalado confisco cambial do café para financiar a expansão da indústria e outros setores da economia. Também poderia ser visualizado no sentido contrário quando, no período posterior à metade dos anos 60s, e de forma mais incisiva nos anos 70s, a própria necessidade de desenvolver-se a indústria exigiu a transferência de recursos da sociedade via Estado, nos mecanismos de subsídio ao crédito, para que a agropecuária se modernizasse.

Por certo, pode-se caracterizar essa política de subsídio ao crédito para a agropecuária como uma política de crédito ao consumidor para alavancar demanda de produtos industriais na forma de insumos e máquinas. Mas isso significaria também uma visão ruralista do processo, uma vez que não se configura nesse tempo histórico uma especificidade da agricultura, mas uma estratégia mais ampla de desenvolvimento capitalista pelo aprofundamento do processo da industrialização brasileira. Tanto assim que, na mesma época e com origem na mesma fonte de financiamento com recursos públicos oferecidos a custos subsidiados em termos de taxas de

¹³Os recursos orçamentários aplicados em várias dessas atividades estratégicas são cadentes nos últimos anos, o que compromete a reprodução desse modelo de expansão agropecuária a médio prazo. Uma análise detalhada da impossibilidade de aplicação da tese do déficit nominal zero pela absoluta impossibilidade de comprimir ainda mais os já insuficientes recursos aplicados nas instituições públicas estratégicas para o desenvolvimento setorial, bem como para a recuperação e aprimoramento da logística setorial, pode ser encontrada em Gonçalves; Souza (2005).

juros, desenvolveu-se a estratégia de formação da nova classe média (QUADROS, 1991), que passou a ser estimulada a adotar dado padrão de consumo e de estrutura de qualidade de vida com base em políticas públicas, como os financiamentos de programas habitacionais. A citação dessa obra prima do Professor Valdir Quadros tem apenas o sentido de reforçar a percepção da concomitância entre os vários processos de transformação sociais e produtivas das economias paulista e brasileiras, visando enterrar de vez a visão de que na agricultura tudo se explica pela especificidade da lógica setorial.

Por que essa alusão à criação e expansão da nova classe média faz sentido numa análise sobre transformação da agricultura? Exatamente porque a expansão da classe média, mais que qualquer outra mudança, corresponde à adoção de um estilo de vida e de um padrão de consumo correspondente, o qual determinou de forma objetiva o horizonte da transformação setorial com a exigência de produtos processados e de uma variedade de produtos que permitissem sofisticar os respectivos padrões de consumo, na mesma medida em que conforma como imperativo a superação dos limites impostos pela sazonalidade da produção biológica. Consume-se o ano inteiro e, para essa categoria social que faz valer seu poder de compra ensejando a transferência ao sistema produtivo de gostos e preferências, haveria que serem ampliadas e aprimoradas as estruturas típicas de superação dos determinantes da sazonalidade com a estruturação das cadeias de produção com base nas agroindústrias processadoras e nos “*packing houses*”, armazenagem a frio e outros elos da logística de perecíveis. Mais ainda, demandante de proteína de qualidade superior em função de crescente elasticidade da renda da demanda, que configura o valor qualitativo atribuído pelos consumidores às diversas fontes protéicas, do feijão ao filé *mignon* bovino (ou lombo suíno ou salmão) passando pela carne avícola, cria demanda diferenciada para a ampla agroindústria de transformação de produtos agropecuários.

Para fechar o espectro de determinações dessa nova classe média sobre a agricultura há que se aludir à mudança na estrutura do varejo, dentro de um processo de profunda transformação do processo de distribuição representado pela emergência dos supermercados. Mais que concentração das vendas, os supermerca-

dos correspondem à construção dos mecanismos com base nos quais os gostos e as preferências dos consumidores, ditados pela nova classe média como vanguarda das mudanças nos hábitos alimentares, se espriam pelo sistema produtivo. Quando os supermercados assumem a posição de integrantes ativos das cadeias de produção da agricultura, como oligopsônios que determinam os parâmetros para os negócios, tem-se, não a ditadura dos consumidores no sentido da economia néoclassica em que, desconsiderando as diferenças de renda, torna todos iguais quando não o são (pois rendas diferentes levam a retas orçamentárias diferentes e conseqüentemente ao acesso a curvas de indiferenças e a padrões de consumo diferentes), mas a uma clara ditadura de um padrão de consumo definido a partir de uma dada visão de boa sociedade, transmitido para todo sistema produtivo por meio da criação de uma nova classe média. Essa diferenciação da demanda no tempo acaba por sustentar os padrões de transformação da agricultura que se dá dentro desse processo mais amplo enquanto setor determinado e não enquanto setor autárquico como pretende a economia agrícola de tradição ruralista. E o motor desse processo consiste no desenvolvimento capitalista centrado nos processos de industrialização, o qual, mais que o proliferar de fábricas, representa a internalização em toda sua plenitude das forças produtivas especificamente capitalistas (OLIVEIRA, 1985).

O desenvolvimento da agricultura paulista formadora das bases da moderna agricultura industrial brasileira, enquanto determinado pelo processo de industrialização brasileira, tem seu ponto de partida no fulcro do mesmo processo que deu origem ao referido movimento de industrialização e com ele avançou em todo tempo histórico desde então. Permita-se mesmo aqui não apenas pontuar a percepção clara dos elementos explicativos das mudanças em curso na economia paulista, mas tomar emprestado o próprio título e o sentido da primorosa análise do Professor Wilson Cano sobre as “Raízes da Concentração Industrial em São Paulo” (CANO 1980), um clássico da economia brasileira, para colocar que de forma similar, no sentido da sua determinação e de sua periodização, tem-se as “Raízes da Concentração da Agricultura Industrial em São Paulo”. Faltou coragem e bagagem intelectual para avançar na pretensão de perseguir o caminho percorrido pelo mestre. Mas as similitu-

des históricas são tamanhas que não houve como não buscar entender o processo de transformação da agricultura paulista no rastro da transformação industrial da economia paulista.

Afinal, há que se compreender o porquê a agricultura paulista detem tamanha influência nacional, ainda que para a esmagadora maioria das culturas tenha uma agropecuária minoritária no contexto nacional, como nos grãos, nas fibras e no café. A agricultura paulista diferenciou-se de forma relevante em relação à sua agropecuária, podendo mesmo afirmar-se que os movimentos da agropecuária não explicam a totalidade dos movimentos globais de sua agricultura, ainda que guardem relações estreitas com eles. Na agricultura do Estado de São Paulo forjou-se uma agroindústria de insumos e máquinas que produz e abastece toda a agropecuária brasileira desses bens exigidos pelo moderno padrão produtivo. Concentra-se no Estado de São Paulo parcela preponderante desses bens de capital da agricultura, o que está refletido de forma nítida na pauta das importações da agricultura paulista, onde se verifica a relevância dos princípios ativos para fertilizantes e outros agroquímicos e peças para a agroindústria de maquinaria. Também nessa pauta encontram-se elementos de que o Estado de São Paulo exporta máquinas modernas com padrão internacional, como tratores, pulverizadores e silos, revelando a magnitude dessa agroindústria de bens de capital da agricultura montada no Estado de São Paulo desde os anos 70s, com notórias evoluções posteriores inclusive na geração de inovações tecnológicas compatíveis com a maior abrasividade das operações em solos e climas tropicais em relação aos de clima temperado (GONÇALVES; VICENTE; SOUZA, 2005).

Mais ainda, quando se verifica que o nível de agregação de valor das exportações da agricultura paulista é extremamente superior ao da agricultura brasileira como um todo, há que se considerar que na pauta das exportações paulistas estão presentes uma imensa e relevante gama de mercadorias agroindustriais cuja produção da matéria-prima não está no Estado de São Paulo, ou seja, não representam produção da agropecuária paulista, mas matérias-primas produzidas em outras unidades da federação e que são compradas e processadas no Estado de São Paulo. Ou mesmo produtos terminados no Estado de São Paulo a partir de processos iniciados

em outras regiões, como, por exemplo, para a dimensão do rebanho paulista, não haveria como sustentar a expansão das exportações paulistas de carne bovina¹⁴. O que se quer aqui pontuar consiste no fato de que não apenas a agropecuária paulista não mais determina a dimensão da agricultura estadual como, por outro lado, que as transformações dessa agropecuária não estão determinadas pelos processos de mudanças submetidos à lógica analítica da autarquia setorial, mas ao seu universo mais amplo de desenvolvimento capitalista das economias paulista e brasileira consistido no seu processo de industrialização, que no interior, em geral, e no campo, em particular, significou a industrialização da agricultura. Esse fato é relevante pois sequer as políticas públicas estaduais para a agricultura compreenderam de forma precisa o sentido dessas mudanças, continuando a mirar ainda a antiga realidade pregressa de autarquia setorial. Nessa visão reducionista, o discurso de agronegócios despe-se de seu conteúdo estrutural para se submeter a um ruralismo anacrônico no plano conceitual e operacional. Aliás, chegam mesmo a conceber agronegócio como um novo setor para se referir aos mesmos personagens históricos, gerando uma confusão semântica ao magnificar como novas as operações de atuar com o velho, quando, na verdade, tem-se o mesmo setor, a agricultura transformada pelo desenvolvimento capitalista, gerando novos atores e novas condicionantes distintas da conformação setorial anterior, forjando uma nova amplitude, não captada nas políticas públicas ensejadas que mantêm amplitude estrutural estreita e compatível apenas com a visão de agropecuária.

Nem mesmo o sentido dessa agropecuária tem sido percebido e captado de forma consistente nas políticas públicas, na medida em que a estrutura governamental apropria-se dos conceitos para dar a dimensão do novo e continuar fazendo o atendimento do velho. Em outras palavras, no sentido amplo, nessa acepção a industrialização da agricultura não teria ocorrido, sendo percebidas como meras fábricas distribuí-

¹⁴Conquanto ainda não tenha sido procedida a análise nesse enfoque, objetivo perseguido por pesquisa em curso no Instituto de Economia Agrícola (IEA) sobre o conteúdo e o desenvolvimento do comércio exterior da agricultura paulista em relação à brasileira, buscando caracterizá-lo e propor políticas estaduais para seu desenvolvimento, essas informações sobre a pauta de comércio exterior estão detalhadas em Gonçalves; Vicente; Souza (2005).

das pelo espaço geográfico. Essa perspectiva pode comprometer os desdobramentos futuros de desempenho não apenas da agricultura como da economia paulista como um todo. Uma questão ainda não resolvida no Estado de São Paulo consiste na inserção definitiva nas políticas públicas estaduais da verdadeira amplitude econômica construída na sua agricultura, para mais além do rural e mesmo do agropecuário, com *locus* metropolitano das principais estruturas produtivas da agricultura convivendo com agropecuária disseminada em todo território, exigindo novo desenho e nova abordagem institucional do governo estadual. As idas e vindas nas concepções adotadas em cada período travam a própria evolução da estrutura governamental de sustentação do desenvolvimento setorial¹⁵. Mais que em qualquer lugar, parece que aqui se manifesta de forma inexorável a força da tradição (MAYER, 1986) no seu sentido clássico de mudar para manter (GONÇALVES, 1999). Isso é relevante, mas o detalhamento dessa crítica deve ser objeto de outra pesquisa, deixando apenas indicados os

¹⁵Essa percepção fica nítida quando se compara a perspectiva inserida nos Planos Plurianuais do Governo do Estado de São Paulo nos períodos 1999-2003 e 2004-2007, onde estão contempladas essas visões mais amplas de agricultura, com os resultados das ações públicas. No primeiro PPA, o de 1999-2003, tinha-se o nítido compromisso com as mudanças no sentido da modernização institucional expresso depois em ações orçamentárias, como a criação das agências de pesquisa e de defesa, da idéia de proliferar galpões dos agronegócios pelo interior paulista e na proposta de construção de terminais atacadistas na orla do Rodoanel da Capital, além da autorização para a contratação de novos pesquisadores realizada no segundo semestre de 2002. Na execução do segundo PPA, apesar de constantes, essas idéias ou foram abandonadas ou reduzidas ao mínimo em sua amplitude, como a redução das metas de galpões dos agronegócios, o quase abandono do projeto dos terminais atacadistas no Rodoanel e da regulamentação das agências, criadas mas mantidas no mesmo desenho jurídico-institucional de antes. Ocorre no período recente, na leitura da execução dos sucessivos orçamentos anuais paulistas, a verificação de forte reducionismo na concepção das metas orçamentárias da função agricultura (função 20), que perde relevância pela queda da participação nos dispêndios totais estaduais e mesmo dentre as despesas correntes da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, que estão de forma majoritária e equivocada focadas no atendimento de programas sociais de alimentação e nutrição em detrimento das atividades fins de desenvolvimento setorial. Isso no mesmo diapasão em que as medidas mais consistentes da política setorial do governo paulista estão ocorrendo fora dela, como o aprimoramento da logística de exportação e a adoção de estímulos fiscais localizados, como a recente redução das alíquotas do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para o álcool e para os derivados de trigo.

caminhos e as constatações primordiais de seu sentido para voltar ao caminho de procurar, elucidar a trajetória das razões que levaram às raízes da concentração da agricultura industrial no Estado de São Paulo e do processo histórico que conformou a atual estrutura de sua agropecuária.

A agricultura paulista, como já foi pontuado, emerge no cenário nacional com a cultura do café, concebida no seu sentido tradicional de agropecuária, ainda que inserida num complexo de interesses muito mais amplo e que estão no centro das determinações do desenvolvimento do tardio capitalismo brasileiro (CARDOSO DE MELLO, 1982). Nesse período histórico, que marcaria também a internalização do padrão da Primeira Revolução Industrial, (CANO, 1993) inicia-se a **diversificação de culturas**, que, concomitante e determinada pelas raízes da concentração industrial no Estado de São Paulo (CANO, 1980) lança as bases da concentração da agricultura industrial no Estado, na medida em que não ocorria apenas uma mera generalização de cultivos de novas espécies vegetais e animais, mas da irradiação de novos cultivos com sustentação de novas técnicas geradas em laboratórios de pesquisa, ou seja, produzidas por intensa e cada vez mais ampla experimentação agropecuária. São elementos típicos da revolução técnico-científica que ocorreu no bojo da **Segunda Revolução Industrial** nas nações capitalistas desenvolvidas. Não por mera coincidência, que o curso de agronomia não apenas surge no mesmo tempo histórico do curso de engenharia no final do século XIX, como surge na mesma Escola Politécnica da atual Universidade de São Paulo (IEA, 1972), criando a geração de engenheiros que iriam não apenas construir a indústria paulista como a agricultura paulista, descoladas da idéia de meras explorações de recursos naturais abundantes, mas estruturas produtivas concebidas sob os auspícios da racionalidade capitalista. Se essa foi a indústria original que ganhou dimensão no Estado de São Paulo para depois irradiar-se pelo território brasileiro, da mesma forma foi essa maneira paulista de produzir na agricultura que ganharia dimensão no Estado de São Paulo antes de espalhar-se por todo Brasil.

No período posterior aos anos 30s, marcado pela crise do café, da mesma maneira em que essa indústria avança num período de **industrialização restringida**, dá-se início, mais

que a diversificação de culturas numa escala mais ampla que no período anterior, também tem-se no Estado de São Paulo um período de **agroindustrialização restringida**, primeiro com a agroindústria açúcareira depois com outros segmentos agroindustriais. Importante salientar que nesse período, ao internalizar-se a indústria do petróleo, também avança-se na construção dos alicerces da moderna agricultura, uma vez que ela está inexoravelmente associada ao petróleo, não apenas em função da mecanização crescente dos processos produtivos, mas também porque uma parcela relevante dos insumos utilizados são oriundos da petroquímica, como os fertilizantes. É interessante destacar que não apenas esse processo avançava no plano estrutural da produção, como no plano das idéias de racionalidade econômica, uma vez que se a economia enquanto ciência autônoma teria sido marcada pela ação de Eugênio Gudín em plena efervescência das discussões sobre as idéias industriais nos anos 40s, a economia agrícola surge pelos trabalhos de Ruy Miller Paiva também no mesmo período, cuja tese, defendida no *Texas College*, em fevereiro de 1941 versa não por mero fato aleatório sobre o algodão. Essas idéias oriundas da pesquisa pública em economia agrícola iriam produzir a concepção de modernização da agropecuária e desenhar os instrumentos de políticas públicas para concretizar tais objetivos com base em políticas de “*crédito facilitado*” e “*preços remuneradores*”, implementadas no Estado de São Paulo nos anos 50s, e que foram generalizadas para o Brasil da metade dos anos 60s em diante com base no crédito rural subsidiado e preços mínimos (GONÇALVES e VEIGA FILHO, 1996).

Desse modo, mais que o alastramento da base técnica desse padrão desenvolvido pela agricultura paulista para outras regiões brasileiras em um processo de desconcentração da agricultura brasileira, ocorreu o espraiamento de uma dada idéia de racionalidade econômica a ele inerente, derivado da engenharia da produção de tradição norte-americana desenvolvida no bojo da **Segunda Revolução Industrial**, e não das relações entre o homem e a terra da tradição cultural francesa, mais diretamente ligada aos princípios do direito econômico. É interessante destacar que essa economia agrícola, conquanto concebida sob os auspícios teóricos da tradição da economia neoclássica, propugnava pela realiza-

ção de intervenções estatais para modernizar a agropecuária, ainda que defendessem sua aplicação por mecanismos de mercado com crédito via sistema bancário. Mais a frente viria o Plano de Metas JK 1957-1961 que, se não foi diretamente incisivo na determinação do padrão da nova agricultura, em função de que sequer atingiu as metas para as agroindústrias de tratores e de derivados de trigo, nem alavancou a moderna agroindústria processadora, produziu ações do Estado brasileiro que permitiram superar os constrangimentos de energia e transportes, que representavam obstáculos ao desenvolvimento, não apenas à indústria nacional mas também à agricultura industrial brasileira enquanto padrão inerente, enquanto produto do mesmo processo histórico e cuja relação com o espaço geográfico na economia continental brasileira exigia esses avanços.

A industrialização da agricultura, que havia se iniciado com as agroindústrias têxteis e açúcareira, avança no Estado de São Paulo com a de sucos cítricos ainda nos anos 60s, antes que esse processo se convertesse em uma política nacional. Desde então, novas agroindústrias vão sendo adicionadas, como as de papel e celulose, diversificando a estrutura de transformação de produtos da agricultura paulista que ganha em multiplicidade estrutural e realiza vertiginoso aumento da capacidade produtiva nos anos 70s. Nesse ínterim avança-se de forma decisiva na complementaridade da internalização do padrão da **Segunda Revolução Industrial**, o qual iria diferenciar de forma definitiva e ampliada a agricultura paulista da sua agropecuária, com elevação do multiplicador de valor agregado às matérias-primas produzidas pelas **culturas**. Essa mudança da agricultura paulista implicou ao mesmo tempo na construção das modernas estruturas não industriais, mas que representam componentes fundamentais do novo padrão da agricultura conformada em cadeias de produção com elevada capacidade de ensejar estratégias internas específicas, visando impulsionar operações produtivas, articulando e financiando a produção agropecuária, irradiando diretamente no campo os estímulos de preços. Essas estratégias da economia de contratos que, na ausência do crédito rural oficial a custos e em volumes compatíveis, respondem pelo financiamento de pelo menos três quartos das safras anuais, caminham para um amplo processo de financeirização da

riqueza nas agriculturas paulista e brasileira, ainda que sejam incipientes a estrutura de regulação e fiscalização estatal com tal objetivo.

A efetivação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) nos anos 70s completaria do lado da agroindústria de insumos e máquinas, com o conjunto de estruturas implantadas principalmente no Estado de São Paulo, o que iria determinar mudanças definitivas na dinâmica da agricultura e de toda sua economia. Tanto assim que, se o crédito rural subsidiado teve o condão de generalizar o uso dos insumos e máquinas da indústria de bens de capital da agricultura e alavancar a produtividade da terra na esmagadora maioria das lavouras e criações paulistas, foi a estrutura de **cadeia de produção** que iria determinar quais atividades prosperariam na agropecuária paulista, dada a expansão territorial da cana e da laranja e a profunda modernização da pecuária bovina com incrementos de produção na mesma razão em que eram reduzidas as áreas de pastagens. A constituição das cadeias de produção propiciaram a estruturação de teias de agronegócios pelas quais estímulos de preços (internos e externos) encontram sustentação para internalizar recursos para financiar a produção com captações ensejadas pelas grandes empresas na busca de alavancar a demanda (insumos e máquinas) e garantir matérias-primas (processadores e *traders*). Em linhas gerais, esse processo correspondeu à formação de uma consistente estrutura da agricultura industrial no Estado de São Paulo, que se converteu não apenas no mais importante centro consumidor (os maiores mercados brasileiros são a capital e o interior paulista), como no maior centro processador e exportador da agricultura brasileira. Isso a despeito da guerra fiscal que procurou e tem procurado atrair agroindústrias instaladas em território paulista.

Aliás, nesse sentido, e de uma visão estratégica de longo prazo, parece não fazer sentido a oposição que estaria sendo feita pelos sucessivos governos do Estado de São Paulo, procurando obstar a adoção de um imposto sobre o valor adicionado com base no princípio do destino nas propostas de reforma tributária em discussão no Congresso Nacional. Isso estaria se dando com base no argumento fiscalista de que a mudança da incidência desse novo imposto sobre o valor adicionado, do anacrônico sistema de gravar a origem para passar a ser cobrado no

destino, traria a penalização das receitas dos estados exportadores internos de produtos. Duas questões devem ser levadas em conta e que poderiam conduzir à conclusão do equívoco dessa posição. A primeira diz respeito ao fato de que para uma unidade da federação como São Paulo, que detêm a liderança na transformação agroindustrial de matérias-primas adquiridas em outros Estados brasileiros, com o que a agricultura ainda representa parcela significativa do produto estadual- e que ainda dispõe de enorme espaço para impulsionar a verticalização de sua agropecuária (pastagens ainda representam 10,1 milhões dos 16,8 milhões de hectares da área plantada)-, não faz sentido defender uma lógica para o sistema tributário nada funcional e que interpõe obstáculos à plena manifestação do dinamismo da agricultura moderna. A segunda consiste no fato de que conquanto haja necessidade de fundo de compensação transitório entre esses regimes fiscais, essa mudança na concepção dos tributos sobre o valor adicionado eliminaria o instrumento básico da guerra fiscal e com isso as vantagens alocativas artificiais que conduziram o deslocamento de estruturas produtivas da agricultura paulista (tanto da agropecuária como algumas agroindústrias) para outras regiões brasileiras.

A concentração da agricultura industrial no Estado de São Paulo mostra-se assim, de forma consistente, sua lógica em função da trajetória histórica ensejada pela economia estadual desde os primórdios do século XXI, quando ocorreu a gênese desse processo de forma concomitante com seu processo de industrialização e perpassou todas as transformações que levaram à construção da liderança ainda significativa na realidade contemporânea, ainda que tenha sofrido perdas de representatividade nos recentes processos de desconcentração industrial e da agricultura. Em uma atividade estritamente ligada ao espaço, como a agricultura, a consistência da logística representa um elemento preponderante na definição de vantagens competitivas e, nesse ponto, os avanços verificados no Estado de São Paulo na última década são expressivos, como demonstram as melhorias da malha rodoviária, da rede de infovias e outras estruturas de comunicação à distância e em tempo real e a estrutura portuária e financeira. Aliás, cabe aqui mencionar que a mais expressiva e moderna parcela do capital financeiro brasileiro está sediada em São Paulo, o que para os desdobramentos da trans-

formação em curso das **cadeias de produção** da agricultura em **teias de agronegócios** representa uma vantagem determinante da construção de liderança também nesse novo padrão de desenvolvimento setorial. A Bolsa de Mercadorias Futuros (BM&F), - que absorve por mecanismos de acesso eletrônico em tempo real a parcela esmagadora dos negócios com títulos agropecuários realizados no Brasil - , as redes modernas de instituições financeiras, associadas à ampla rede de serviços especializados, colocam o Estado de São Paulo um passo à frente também na evolução dessa fase de inserção cada vez mais profunda da agricultura na lógica do capital financeiro. Em outras palavras, o Estado de São Paulo consolida sua liderança como centro formador de preços e de multiplicação dos negócios financeiros da agricultura brasileira em uma realidade em que transações eletrônicas descolam as movimentações financeiras das movimentações físicas de mercadorias.

4 - À GUIA DE CONCLUSÕES: descentralização e redesenho das estruturas públicas para a agricultura paulista

Mostra-se fundamental, para finalizar a análise das transformações da agricultura apontar os elementos que determinam o espaço da ação pública estadual. Além das medidas governamentais orçadas fora da função agricultura, como as de aprimoramento da logística, há que se considerar a radical mudança exigida nas ações estatais inseridas no bojo da função agricultura. A institucionalidade existente na estrutura atual do governo do Estado de São Paulo para a agricultura corresponde, com meros ajustes, à concepção adotada na reforma do final dos anos 60s, ou seja, era compatível e dirigida exatamente para construir os alicerces do processo de modernização da agropecuária e de sustentação do desenvolvimento agroindustrial. Esses processos já foram completados e esgotaram-se as possibilidades da estrutura pública constituídas para forjá-los a propulsionar algum dinamismo em termos de desenvolvimento setorial. Exemplo típico desse fato está na radical mudança no papel da pesquisa tecnológica para a agricultura, concebida de forma ampla na acepção de cadeia de produção, sem o que não tem sequer mais sentido, pois não há como ser competitivo pela parte.

Isso faz lembrar um querido professor de cálculo no Curso de Engenharia Agrônômica em Jaboticabal, Estado de São Paulo, o qual, ao ser indagado pelo aluno porque não dava meio certo para uma questão matemática resolvida de forma correta até quase o final, mas com erro apenas no enunciado do resultado, respondia que se o aluno lhe trouxesse meio cachorro andando ele atenderia o pedido. Na impossibilidade de que tal fato ocorresse a nota ficava como estava. Trazendo essa metáfora para a realidade da agricultura, vem à tona o caso do declínio avassalador que praticamente varreu da agropecuária paulista o algodão meridional, ainda que representasse o exemplo da capacidade nacional de geração e adoção de inovação tecnológica. Não havia como se sustentar sendo meio competitivo, ou seja, cotonicultura moderna inserida numa seqüência de produção arcaica. Na época das culturas, o moderno algodão era conhecimento protegido da concorrência externa, na economia globalizada, onde exige-se a vigência das cadeias de produção, foram reveladas as fragilidades estruturais com as quais não era competitivo, e meio cachorro não poderia andar. Aliás, a estruturação da economia de contratos, forjando a catálise do encadeamento de agronegócios, representa exatamente a formação de mecanismos de coordenação vertical que diferencia uma seqüência de produção de uma cadeia de produção, substituindo interesses dispersos e não governados pela orquestração de interesses forjadora da competitividade.

Mais relevante para a reflexão sobre o papel da pesquisa pública, consiste a constatação de que a liderança tecnológica nas **culturas agropecuárias fundamentais** vem caminhando em ritmo acelerado para os segmentos privados. Nas histórias das grandes lavouras e criações, a pesquisa pública foi a pioneira no desenvolvimento dos materiais genéticos numa divisão do trabalho em que era funcional e complementava as estruturas privadas que garantiam à agropecuária os insumos e máquinas e dos processo de transformação industrial (GONÇALVES, 1990). Nesse contexto, as instituições públicas de pesquisa detinham a liderança incontestável em termos de representatividade da área plantada com seus cultivares e suas variedades. Entretanto, na realidade atual, para a maioria das lavouras (nas criações essa ocorrência é ainda mais contundente), não apenas os materiais genéticos públi-

cos não mais dispõem de liderança incontestável como em muitas delas se coloca atualmente como complementar e minoritária (das grandes lavouras, as exceções incontestáveis consistem até o momento no café e na laranja). Nos grãos e fibras que movem os mercados de *commodities*, o domínio das multinacionais de sementes se mostra flagrante. E os investimentos em pesquisa bem como os avanços da engenharia genética, com técnicas como as dos transgênicos, garantindo obtenção de ganhos derivados da propriedade intelectual, estimulam investimentos privados nessa agroindústria biológica de bens de capital da agricultura.

Esse quadro, que tende a se aprofundar face à brutal disparidade na disponibilidade de recursos entre as estruturas públicas e privadas de pesquisa, conduz à necessidade de se redirecionar a estrutura pública para os processos de certificação de qualidade com rastreabilidade adequada, garantindo segurança aos agropecuaristas e consumidores, bem como na exploração de singularidades regionais que levem à conferir vantagens de origem aos produtos agropecuários locais. O espaço para a pesquisa pública para a agricultura, portanto, desloca-se para os arranjos produtivos locais e para as lavouras de menor expressão em termos de territorialidade, na busca de espaços regionais de competitividade, para mais longe das grandes lavouras e criações submetidas cada vez mais a padrões tecnológicos cada vez mais sofisticados e gerados pelas empresas privadas com apropriação de direitos de propriedade intelectual agora garantidos em lei brasileira. Ademais, há amplo segmento de agropecuaristas que não atuam nesses segmentos dinâmicos, para os quais a pesquisa pública se revela relevante fonte de inovações, como no exemplo do amendoim. A certificação de qualidade, não apenas laboratorial, mas também ambiental e social, representa outro espaço a ser ocupado pela pesquisa pública. De qualquer maneira, há uma diminuição considerável e contínua de espaço de ação que vem estreitando o papel da pesquisa pública nos segmentos de materiais genéticos, na medida em que no campo da produção de mercadorias, como sementes, mudas e reprodutores, quando houver escala suficiente para atrair investimentos, a preponderância privada avançará na constituição de negócios de pesquisa e desenvolvimento. Isso se dá com o deslocamento das estruturas públicas fragilizadas pela redução dos investimentos em razão

da perene crise fiscal, situação que dá mostras de que não será revertida num curto espaço de tempo.

Nesse contexto, para o papel de aprofundar a irradiação regional das inovações disponíveis reduzindo disparidades regionais e para conduzir a adaptação de inovações gerando processos produtivos singulares com diferenciação de produtos e criação de vantagens de origem, a estrutura pública paulista deve aprofundar seu processo de descentralização, revertendo a concentração atual no eixo Anhangüera- Bandeirantes. Nesse campo, uma questão que chama a atenção na análise das mudanças da agricultura está em que ocorreram profundas alterações na institucionalidade setorial. A primeira constatação nesse sentido diz respeito ao fato de que, desde os anos 30s até 1980, detecta-se uma contínua e significativa centralização no governo federal de competências decisórias para as políticas da agricultura até então precípua das unidades da federação, esvaziando os governos estaduais das prerrogativas que haviam capturado do Governo Central no advento da República¹⁶. Esse processo avançou no período recente com a crescente hegemonia da pesquisa tecnológica federal, representada pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), que surgiu nos anos 70s como coordenadora de um Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA) mas que após a crise fiscal do início dos anos 80s assumiu uma postura de fagocitose de competências das organizações estaduais de pesquisa, levando algumas à extinção e a maioria a processos de reforma que retiraram-lhes o conteúdo de prioridade para a geração de inovações. A

¹⁶Uma análise consistente desse processo foi realizada pelo Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola (IEA) Richard Domingues Dulley em seu livro sobre a Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Após rigorosa análise confrontada com rica base empírica, conclui esse autor que "da análise de aspectos relativos à atuação da Secretaria da Agricultura foi possível verificar que historicamente as limitações se tornaram crescentes em virtude da também crescente centralização de recursos e decisões de nível federal... Ao ir gradualmente perdendo o controle das principais medidas de política agrária, a Secretaria de Agricultura viu-se obrigada, cada vez mais, a se limitar a tentar levar ao produtor apenas uma contribuição centrada na área tecnológica, seja através da pesquisa, seja através da assistência técnica... Quando, entretanto, os instrumentos de política agrária fogem do controle da Secretaria da Agricultura e as recomendações técnicas vão sendo divulgadas e implantadas sem uma razoável coordenação criam-se sérios descompassos entre a técnica e a economia" (DULLEY, 1995).

necessidade de redefinição do pacto federativo transcende os limites constitucionais, exigindo uma delimitação expressa de competências para eliminar-se duplicidades flagrantes, como as existentes entre a Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios (APTA) e a EMBRAPA, atuando nas mesmas áreas de forma descoordenada, e na maioria das vezes conflitante, no próprio território paulista¹⁷.

Mas a questão da descoordenação das ações públicas federais e estaduais e a inexistência de mecanismos republicanos de compartilhamento de competências não atingem somente a pesquisa tecnológica. O descompasso entre as estruturas públicas e as realidades setoriais também está presente noutras ações consideradas típicas de instituições governamentais. Um caso típico corresponde à extensão rural, concebida nos anos 50s como instrumento de educação tecnológica capaz de levar os agropecuaristas a internalizarem, mais que insumos e máquinas que os conduziria à modernidade agropecuária, os elementos culturais de empreendedores de negócios capitalistas com interação intensa primeiro com o setor bancário, depois com o sistema financeiro como um todo, além de iniciá-los na adoção de procedimentos gerenciais que propiciassem a eficiência empresarial. Dada a generalização da modernização agropecuária, com a elevação dos indicadores de produtividade da terra e do trabalho das culturas e dos empreendimentos rurais, há pouco espaço para a continuidade desse trabalho. Mesmo porque a constru-

ção das cadeias de produção nos espaços econômicos relevantes levou à transferência dessa ação para as estruturas de governanças das mesmas, dessa ação de orquestrar interesses e determinar o ritmo, o conteúdo e a magnitude das mudanças técnicas, buscando compatibilizar as necessidades dos clientes (agroindústrias ou *tradings companies*) enquanto tradutores dos gostos e preferências dos consumidores com as ofertas de inovações técnicas de seus fornecedores, as agroindústrias de insumos e máquinas. Ademais, as consultorias de administração, de corretagem financeira e de assessoria econômica individuais ou em grupos orientam os investimentos, as operações financeiras e as decisões de plantio e comercialização. Para os grandes agropecuaristas e para a estrutura relevante de agentes produtivos da agricultura, tal como para a pesquisa pública, há pouco espaço para a extensão rural pública, tanto assim que foi extinta a estrutura nacional para esse fim no final dos anos 90s e a agropecuária continuou apresentando índices crescentes de desenvolvimento.

À extensão pública está colocado o desafio de focar sua ação em duas vertentes básicas que contemplam os agentes econômicos e sociais não inseridos de forma plena na dinâmica da moderna agricultura. A primeira, rompendo também com sua clássica concentração da maior parcela dos técnicos no eixo Anhangüera-Bandeirantes, há que empreender consistente e radical processo de descentralização, buscando levar maior parcela da competência disponível para regiões pouco assistidas, como o Vale do Ribeira, o Alto Paranapanema e o Pontal do Paranapanema. Há amplo espaço nessas regiões para a ação da extensão rural pública, tendo em conta que a não sustentação para a falsa dicotomia entre agronegócios e agricultura familiar uma vez que, como definiu Celso Furtado em seu clássico "Formação Econômica do Brasil", a agricultura já surgiu no Brasil sob os auspícios da economia mercantil (FURTADO, 1989). A compreensão da realidade da agricultura paulista não exige que se lance mão de mais um dualismo. Há no Estado de São Paulo, e para isso não há necessidade de se buscar exemplos no Nordeste brasileiro, agricultores familiares inseridos no padrão da agricultura moderna, como os integrados das criações granjeiras, das flores, das frutas e das olerícolas, dos espaços econômicos mais dinâmicos e outros colocados radicalmente à margem do pro-

¹⁷Persistem inconstitucionalidades flagrantes na política estadual de ciência e tecnologia. Uma delas no que diz respeito ao cumprimento do artigo 269 da Constituição Estadual que exige que a composição e o funcionamento do Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia (CONCI-TE) devam ser ordenados em lei, bem como teria a competência de coordenar os programas estaduais de pesquisa, envolvendo as universidades, as instituições de pesquisa científicas e tecnológicas e a própria Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Da mesma maneira, noutra delas, as decisões governamentais têm simplesmente ignorado e não cumprido o parágrafo 2º do artigo 207 da Constituição Federal, que confere autonomia administrativa, financeira e técnico-científica às instituições de pesquisa científicas e tecnológicas, e ainda uma terceira consiste em que, mesmo sendo inalienáveis e intransferíveis sem prévia autorização legislativa, segundo o artigo 272 da Constituição Paulista, itens do patrimônio dessas instituições têm sido destinados a outros fins sem cumprimento desse dispositivo e das leis que o regulamentam. Verifica-se a ausência da necessária política científica e tecnológica paulista definindo rumos, estruturas institucionais e mecanismos de aferição de resultados. A todos parece interessar a ditadura do *laissez-faire*.

cesso, como os agricultores dos contrafortes da Serra de Paranapiacaba do Alto Ribeira, que estão atuando no limite da subsistência. Enredá-los na mesma lógica e atendê-los com o mesmo desenho de programas significa não compreender consistentemente a realidade e praticar ações públicas sem foco. Não são os indicadores de renda e de tamanho de propriedade, nem sequer de emprego proporcional maior de familiares, que devem identificar esse público que exige a ação local, permanente e eficiente da extensão rural, pública, mas os indicadores de desenvolvimento humano, na associação de instrumentais como o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) desenvolvido pela parceria Assembleia Legislativa/SEADE, que permite identificar onde ficam esses espaços geográficos.

A segunda vertente para a ação da extensão pública, que também não está vinculada ao clássico e superado desenho de difusão de inovações, consiste em estimular nos diversos espaços rurais as atividades econômicas da agricultura moderna que se caracterizam por serem não agropecuárias, como o turismo rural o ecoturismo. Na medida em que a população rural paulista não apresenta queda, apesar da queda da população economicamente ativa (PEA) agrícola (mais de 50%) e da PEA rural (14%), há não apenas parcela da população ocupando o espaço rural como moradia, mas também se coloca o desafio de ampliar as possibilidades econômicas para os que ainda residem no campo e que se localizam em regiões de menor desenvolvimento humano para que melhorem suas condições e qualidade de vida sem precisar deixar o campo, dada a inexistência de oportunidades razoáveis nas cidades. Em termos de descentralização do desenvolvimento, há que ser superada a inconstitucionalidade consentida da legislação orçamentária paulista (inclusive das peças orçamentárias) na medida em que simplesmente não se cumpre o que determina o artigo 156 da Constituição Paulista que determina que os planos, os programas e as ações governamentais devam adotar critérios de regionalidade, o que não significa fracionar os orçamentos paulistas segundo percentuais de recursos aplicados por região, mas que cada ação tenha indicadores que levem em conta a dimensão regional e em função dessa dimensão seja estabelecida a alocação de recursos.

Há ainda que se fazer referência dentro das atuais ações governamentais inseridas na

função agricultura à denominada defesa agropecuária. Desde logo, não faz sentido para a amplitude da agricultura moderna a concepção de defesa agropecuária como mera expansão das ações de controle de pragas e doenças e de ação de fiscalização das atividades agropecuárias centrada na erradicação de algumas doenças ou parasitas que representem elementos constantes de barreiras não tarifárias impeditivas das exportações nacionais. A fiscalização da certificação da qualidade com base em mecanismos de rastreabilidade consistentes representa requisitos fundamentais não apenas para a competitividade mas para a saúde pública como um todo. Assim, essa função governamental estratégica e indelegável exigiria a estruturação de instituições sólidas para fazer valer a legislação de defesa da agricultura, envolvendo desde o controle das moléstias (doenças, pragas e parasitos animais e vegetais), a qualidade dos insumos, o uso produtivo adequado dos recursos naturais (água e solo), a qualidade de insumos e implementos até qualidade de produtos e processos. A implementação dessa visão ampla, em uma realidade de plenitude do Estado de Direito, exige que as instituições sejam desenhadas de forma a garantir a plenitude do contraditório e dos direitos da cidadania e nesse sentido não basta a emancipação da defesa enquanto instituição pública com atribuição específica, mas é preciso buscar dar a ela os contornos institucionais adequados, como profissionalização da estrutura, com garantia de estabilidade funcional para o exercício da ação de polícia.

Além disso, quem policia com poder punitivo de multar ou destruir cultivos, criações e produtos não deve acumular tarefas educativas (educação em manejo sanitário típico da ação da extensão), realizar análises laboratoriais para prova ou contra-prova do ilícito (que devem estar a cargo de laboratórios de outras instituições públicas e privadas certificadas pela instância pública) e nem ter a decisão sobre o arcabouço legislativo de defesa da agricultura (definição das leis envolvendo direitos, graduação das transgressões e das punições, como multas e outros mecanismos). Uma questão fundamental que tem criado enorme confusão nesse início de desenvolvimento da estrutura de defesa da agricultura brasileira em moldes compatíveis com a exigência da modernidade consiste no estabelecimento nítido de competências para animais e vegetais entre três instituições governamentais que atuam de forma con-

vergente e muitas vezes conflitua nesse campo, quais sejam: a vigilância sanitária da saúde, a defesa sanitária da agricultura e a defesa do meio ambiente. Mais que uma correta política de defesa que permita a segurança econômica pela proteção do patrimônio produtivo contra a introdução de moléstias que possam depreciar a competitividade ou mesmo destruir dada atividade econômica, que realmente conduza a uma agricultura sustentável sob a ótica ambiental e que garanta a segurança alimentar dos consumidores em termos de alimentos saudáveis, o que se tem assistido no Brasil e em muitas unidades da federação consiste no embate deletério entre instituições públicas, cada qual procurando estabelecer hegemonias inconsistentes e por vezes inseqüentes. A regulação desses conflitos dentro das instâncias de governo consiste em um requisito da ampliação da competitividade setorial e do fortalecimento do Estado que, por pressuposto e exigência da própria dinâmica econômica, não pode ser mínimo.

Há ainda uma última função que o próprio enunciado causa arrepios aos defensores da doutrina liberal que está no estabelecimento de regulação sobre as atividades econômicas. Nos Estados Unidos da América (EUA), considerado fonte das inspirações das lideranças da agricultura brasileira, isso sempre foi ponto pacífico, com inúmeras regulações para o exercício das atividades da agricultura. Na primeira metade dos anos 80s, quando da expansão do Programa Nacional do Alcool (PROÁLCOOL), a instalação de novas destilarias exigia a prévia aprovação por instância governamental competente. Nada indica que isso tenha travado a expansão desse programa, mas enquanto existiu esse direcionamento realizado por instância técnica de reconhecida competência, eram minimizados os efeitos perversos da expansão. A absoluta liberdade de expansão de estruturas de ocupação das terras pode conduzir a ações privadas que contrariam o interesse público, como a proliferação de chácaras na orla das grandes represas hidroelétricas, impedindo o uso produtivo dessas águas para aquicultura e o enorme número de chácaras de fim de semana em estruturas quase urbanas mas localizadas no meio rural. Isso apenas para tocar nos temas do uso não agropecuário das terras da agricultura, pois essa regulação, assim como o planejamento do uso do solo urbano evitando expansões desordenadas em um território paulista onde não há fronteira agrícola horizontal

a ser ocupada para ampliar atividades e onde as grandes agroindústrias ao serem implantadas, se esse processo ocorrer de forma desenfreada, podem promover problemas sociais e estruturais que seriam minimizados com base na regulação consistente do uso do solo agrícola que avança para o planejamento regional da ocupação agropecuária; a consolidação de legislação consistente para esse fim consiste numa necessidade urgente. Da mesma maneira, urge uma legislação de boas práticas comerciais que levem à superação de inúmeros conflitos entre agentes das **teias de agronegócios** da agricultura paulista, definindo estrutura e procedimentos para arbitragens desses conflitos articulados pela estruturação de agência pública especializada em gerir conflitos de interesses, além de nem sempre os interesses econômicos privados serem funcionais com os interesses da sociedade. Daí ser necessária a regulação, mas esse desenho do governo necessário no Brasil e no Estado de São Paulo está travado pela magnitude da crise fiscal.

A crise fiscal e a crescente concentração das receitas tributárias no governo federal levou muitos governos estaduais a adotar posturas deliberadas de transferir essa competência para a instituição federal, levando à completa fragilização dos sistemas estaduais. No Estado de São Paulo, ainda que tenha sido mantida estrutura própria de pesquisa tecnológica para a agricultura, o aumento da fragilidade institucional se mostra inequívoco na reduzida capacidade de interferir nas decisões centrais das políticas públicas para a agricultura brasileira, realizando ações tópicas e periféricas nesse campo¹⁸. Mas essa

¹⁸Uma leitura sobre a crise pode ser encontrada em Gonçalves (2002) em que, refletindo sobre a potencialidade das vantagens de origem para a agricultura brasileira, defende a necessidade de realizar-se um esforço para recolocar a questão da pesquisa tecnológica estadual como estratégica para o desenvolvimento da agricultura brasileira, "inserida no processo de redefinição do pacto federativo, rompe de forma definitiva com um elemento cultural arcaico da estrutura institucional pública brasileira, representado na busca incessante do monopólio pleno nos respectivos campos de atuação. Cada instituição pensa o processo de fortalecimento a partir de seus objetivos específicos - e por isso estreitos e mesquinhos - que são parte de seu particular projeto de hegemonia. As instituições - movidas pelos acenos de investimento, de novas fontes de recursos - simplesmente desconsideram as competências existentes e passam-se tiverem presença nos núcleos de poder - a criar estruturas novas, não importando a duplicidade de ações. Desse modo, a metamorfose institucional esconde um deletério processo de fagocitose institucional. Desenha-se, assim, a expansão da ação pública pela agregação com base na metástese interna, onde a reprodução das células invade quaisquer espaços dos

questão da institucionalidade também atinge, no momento, as estruturas do governo federal que no início dos anos 90s passou por severo enxugamento de instituições destinadas à agricultura, sejam de caráter geral, como a extensão rural pública federal que foi extinta e de perfil específico, como o fim das instituições que organizavam as políticas para o café e o açúcar desde os anos 30s. Mais recentemente os recursos federais aplicados na função agricultura mostram queda acentuada, seguindo a mesma tendência verificada nos governos estaduais e municipais (GONÇALVES e SOUZA, 2005). Mas o problema tal como está agora desenhado transcende a questão dos recursos insuficientes. Na verdade, as transformações setoriais produziram o descolamento das instituições formuladas na segunda metade dos anos 70s em relação à realidade contemporânea, o que acaba chancelando o equivocado discurso liberal de inoperância do Estado. Para este as mesmas elites do saber da burocracia pública que sustentou as políticas de bonança dos anos 70s, agora são descartáveis em nome de que o governo deva fazer a lição de casa, qual seja, cortar dispêndios.

Mas isso não leva a nada, a não ser à piora da realidade. A questão está na necessidade de reconstrução contínua da institucionalidade vigente para que ela dê conta das mudanças, o que não foi feito desde os anos 80s, quando o modelo institucional anterior (e ainda vigente na atualidade) atingiu seu limite. O governo consiste numa revelação do caráter do Estado, logo também é resultado de políticas públicas. Entretanto, há uma enorme diferença entre modernizar o governo e dismantlar o governo, entre estruturar o governo e reduzir capacidade de ação, pois o dismantlamento ou o peiamento do governo leva à fragilidade do Estado, tornando-o impróprio e incompetente para o desenvolvimento. Até os anos 80s as instituições estavam à frente da realidade, enquanto no momento atual a realidade está à frente das instituições, tornando estas últimas incapazes de produzir a sustentação de políticas capazes de superar os desafios do processo de desenvolvimento¹⁹. Logo, há que se

órgãos vitais ou não, com o simples objetivo de apropriar-se das artérias condutoras de recursos" (GONÇALVES, 2002).

¹⁹Três mudanças na estrutura do capital intelectual atuante na agricultura contribuíram de forma decisiva para que isso ocorresse: a) em primeiro lugar, dada a estrutura da previdência do setor público, montada nos anos anteriores

construir um Estado com forças capazes de dar conta da tarefa de reconstruir o governo, onde o problema fiscal representa um elemento conjuntural, mas o problema da eficiência tem raízes estruturais não enfrentadas nem enfrentáveis com o pífio conteúdo dos reformismos até aqui praticados. Isso porque a crise tem o sentido da estrutura de papéis a serem cumpridos no desenvolvimento da agricultura, que em todos os rincões do planeta onde desenvolveu-se, realizou-se sob os desígnios de um Estado Nacional forte e uma estrutura de governo ensejando políticas pró-ativas, não chancelando a percepção até aqui aplicada no Brasil, típica da visão meramente contábil da crise governamental, de que a crise do setor público se resume a custos a serem suprimidos. Na estrutura do governo, a falência por inanição do velho não gera o novo, leva, sim, ao desgoverno que coloca em risco a própria liberdade econômica na luta de todos contra todos.

à década de 1990 e que permitia a aposentadoria por tempo de serviço de profissionais altamente qualificados, mas com enorme capacidade de trabalho, dados os salários e as oportunidades congeladas no setor público (último estágio das respectivas carreiras) e a possibilidade de aposentadoria com vencimentos integrais, uma imensa massa de profissionais deixaram o setor público numa condição de elevado saber acumulado e, num processo de "privatização do conhecimento", montaram estruturas privadas, de consultoria ou de empresas, com elevada capacidade intelectual. Como o setor público não repôs ou repôs em condições de menor competitividade e oportunidades, a balança da competência técnica pendeu para o lado privado; b) a multiplicação de cursos com elevado grau de especialização e a significativa elevação do número de profissionais formados (inclusive com mestrado e doutorado), dadas as oportunidades limitadas do setor público, levou à estruturação de empresas e organizações privadas com elevada especialização e qualificação para suporte ao desenvolvimento setorial. Mesmo entre os agropecuaristas mais jovens, há maior proporção de universitários ou com experiências técnicas mais ricas (inclusive com estágios no exterior) que a existente no passado; e c) a crise fiscal que reduziu a capacidade de atendimento do setor público reforçou essa tendência de avanços nas estruturas privadas de "consultoria" à agricultura.

LITERATURA CITADA

ALMEIDA, A. de. **Mercados informais como fonte alternativa de liquidez para os agricultores**. 1994. Dissertação (Mestrado) - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba.

AMARO, A. A. **Mudanças na citricultura paulista**. São Paulo: IEA, 2005. Disponível em: <www.iea.sp.gov.br>. Acesso em: 5 ago. 2005.

ARAÚJO, P. F. C. de; MEYER, R. L. Política de crédito rural no Brasil: objetivos e resultados. In: VEIGA, A. **Ensaio sobre política agrícola brasileira**. São Paulo: SA, 1979. p. 137-162.

BELIK, W. **Um estudo sobre o financiamento da política agroindustrial no Brasil (1965-87)**. Campinas: UNICAMP/IE, 1994. 58 p. (Texto para Discussão, n. 35).

BRASIL. Comissão de Desenvolvimento Industrial. **O problema da alimentação no Brasil**: relatório Klein e Saks. Rio de Janeiro, 1954.

CAMARGO, A. A. A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-1964). In: FAUSTO, B. (Dir.). **História geral da civilização brasileira**: o Brasil republicano - sociedade e política (1930-1964). 3. ed. São Paulo: DIFEL, 1981. t. 3, v. 3.

CANO, W. A Industrialização e o desenvolvimento do capitalismo retardatário no Brasil (1880-1980). In: _____. **Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional**. Campinas: Hucitec, 1993, p. 15-21.

_____. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. São Paulo: Hucitec, 1980. 318 p.

CARDOSO DE MELLO, J. M. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

CINTRA NETO, M. F. Agricultura: ainda um bom negócio. **Resenha BM&F**, n. 122, p. 5-6, 1998.

COASE, R. H. The nature of the firm. **Econômica**, v. 4, p. 386-405, 1937.

CYRILLO, D. C. **O papel dos supermercados no varejo de alimentos**. 1986. Tese (Doutorado) - Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo.

DAVIS, J. H.; GOLDBERG, R. A. **A concept of agribusiness**. Boston: Harvard University, 1957.

DE NEGRI, F. **Conteúdo tecnológico do comércio exterior brasileiro**: o papel das empresas estrangeiras. Brasília: IPEA, 2005. (Texto para Discussão, n. 1074).

DULLEY, R. D. **Políticas estaduais para a agricultura**: São Paulo, 1930-80. São Paulo: IEA, 1995. 188 p. (Coleção Estudos Agrícolas, 3).

FARINA, E. M. M. Q.; AZEVEDO, P. F. de; SAES, M. S. M. **Competitividade**: mercado, estado e organizações. São Paulo: Editora Singular, 1997. 286 p.

FAVERET FILHO, P. et al. O papel do BNDES no financiamento ao investimento agropecuário. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 12, p. 77-92. 2000.

FRICK, O. O. A cédula de produto rural e os mercados derivativos. **Resenha BM&F**, n. 103, p. 69-78, 1995a.

_____. Novo cenário para os derivativos agropecuários. _____, n. 107, p. 25-30, 1995b.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Nacional, 1989. 291 p.

GASQUES, J. G.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. Financiamento da agricultura: experiências e propostas. In: _____. _____. (Org.). **Transformações da agricultura e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2001. p. 95-155.

GASQUES, J. G.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R.; VILLA VERDE, C. M. **Novas fontes de recursos, propostas e experiências de financiamento rural**. Brasília: IPEA, 1995. (Texto para Discussão, n. 392).

_____. et al. **Condicionantes da produtividade na agropecuária brasileira**. Brasília: IPEA, 2004. (Texto para Discussão, n. 1017).

GEBARA, J. J. **A estrutura agrária no município de Sertãozinho**: caracterização e efeitos. 1976. Dissertação (Mestrado) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

GONÇALVES, J. S. Agricultura: crescimento e desemprego. São Paulo: IEA, dez. 2004. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br>>.

_____. Agricultura sob a égide do capital financeiro: passo rumo ao aprofundamento do desenvolvimento dos agronegócios. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 35, n. 4, p. 7-36, abr. 2005.

_____. Estado e progresso tecnológico: os resultados da pesquisa agropecuária paulista e a acumulação de capital. **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, v. 37, t. 2, p. 1-73, 1990.

_____. **Mudar para manter**: pseudomorfose as agricultura brasileira. São Paulo: SA, 1999. 374 p.

_____. Organizações estaduais de pesquisa como projeto nacional: pesquisa local para competitividade global do agronegócio brasileiro. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 32, n. 1, p. 79-99, jan. 2002.

_____.; SOUZA, S. A. M. Crise das finanças públicas: redução das aplicações orçamentárias na função agricultura afetam as três instâncias federais. In: INTERNATIONAL PENSA CONFERENCE ON AGRI-FOOD CHAINS/NETWORKS ECONOMICS AND MANAGMENT, 5., 2005, Ribeirão Preto. **Anais...** Ribeirão Preto: PENSA/FEA/USP, 2005.

_____.; VEIGA FILHO, A. de A. Ruy Miller Paiva, O Pioneiro: suas idéias, seu tempo e seu lugar. **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, v. 43, t. 3, p. 9-34, 1996.

_____.; SOUZA, S. A. M.; VICENTE, J. R. Transformação agroindustrial das exportações dos agronegócios segundo os grupos de cadeias de produção, Brasil 1997-2004. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 43., 2005, Ribeirão Preto, **Anais...** Ribeirão Preto, FEA/USP, 2005.

_____.; VICENTE, J. R.; SOUZA, S. A. M. Desempenho do comércio exterior paulista em 2004: agronegócios garantem superavit da balança comercial. **Informações Econômicas**, São Paulo, v.35, n. 3, p. 56-62, mar. 2005.

_____. et al. Novos títulos financeiros do agronegócio e o novo padrão do financiamento setorial. _____, São Paulo, v. 35, n. 7, p. 63-90, jul. 2005.

GRYGOROVSKI, P. R. E. O BNDES e a agroindústria nos anos 90. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 13, p. 157-190, 2001.

HILFERDING, R. **O capital financeiro**. São Paulo: Nova Cultural, 1985. 346 p.

IANNI, O. **A díadura do grande capital** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981. 227 p.

INSTITUTO DE ECONOMIA AGRÍCOLA - IEA. **Desenvolvimento da agricultura paulista**. São Paulo, 1972. 320 p.

KAGEYAMA, A. Mudanças no trabalho rural no Brasil, 1992-2002. **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, v. 51, t. 2, p. 71-84, 2004.

_____. et al. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, G. C.; GASQUES, J. G.; VILLA VERDE, C. M. (Org.). **Agricultura e política públicas**. Brasília: IPEA, 1990. p.113-224.

- LEONTIEF, W. **A economia do insumo produto**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. 226 p. Os Economistas.
- LESSA, C. **Quinze anos de política econômica**. Campinas: UNICAMP, 1975. 95 p.
- MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto comunista**. 2. ed. São PAULO: Ched Editorial, 1980.
- MAYER, A. J. **A força da tradição: a persistência do antigo regime (1848-1914)**. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.
- MENDONÇA DE BARROS, J. R. Política e desenvolvimento agrícola no Brasil In: VEIGA, A. (Org.). **Ensaio sobre política agrícola brasileira**. São Paulo: SA, 1979. p. 9-36.
- MIRANDA, V. C. Agroindústria açucareira: sonho e realidade. In: SIMPÓSIO SOBRE SÓCIO-ECONOMIA CANAVIEIRA. 1978, Jaboticabal. **Anais...** p. 11-27.
- OLIVEIRA, C. A. B. **O processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado**. 1985. 200 p. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- PAIVA, R. M. Retorno da agricultura de São Paulo para as zonas velhas: fator imprescindível para o desenvolvimento econômico do país. **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, v. 7, t. 9, p. 1-2, 1960.
- _____; SCHATTAN, S.; FREITAS, C. F. T. **Setor agrícola do Brasil**. São Paulo: IEA, 1973. 450 p.
- PARENTE, P. et al. Porque securitizar a dívida agrícola?. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 15 jul. 1996. Caderno de Economia.
- PASTORE, A. C. **A resposta da produção agrícola aos preços no Brasil**. 1968. Tese (Doutorado) - Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo.
- PINTO, L. C. G. **Notas sobre a política agrícola e crédito rural**. Campinas: UNICAMP/IE, 1980. 344 p.
- QUADROS, W. J. de. **O milagre brasileiro e a expansão da nova classe média**. 1991. 229 p. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- RAMOS, P. **Agroindústria canavieira e propriedade fundiária no Brasil**. São Paulo: FGV/EAESP, 1991. 331 p.
- RANGEL, I. **El desarrollo económico en Brasil**. Santiago do Chile: CEPAL, 1954. 167 p.
- ROSTOW, W. W. A decolagem para o desenvolvimento autosustentado. In: AGARWALA, A. W.; SINGH, S. P. **A economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Forense, 1969.
- SAYAD, J. Estratégias de transição para a reforma do crédito rural. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 20., 1982, Brasília. **Anais...** p. 127-144.
- SHIROTA, R. **Crédito rural no Brasil: subsídio, distribuição e fatores associados à oferta**. 1988. Tese (Mestrado) - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba.
- SOBOLL, W. Novos caminhos para o financiamento da produção agropecuária. **São Paulo em Perspectiva**, v. 7, n. 3, p. 85-93, 1993.
- SOUSA, E. L. L. de.; PIMENTEL, F. I. **Study on cedula de produto rural (CPR): farm product bond in Brazil**. New York: World Bank, 2005. (Rural Finance Innovations (RFI) ESW).
- SOUZA, S. A. M.; GONÇALVES, J. S.; VICENTE, J. R. Agronegócios brasileiros no mercado internacional em 2004: recordes dos indicadores de transações comerciais. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 44-50, mar. 2005.

STADUTO, J. A. R.; SIKIDA, P. F. A.; BACHA, C. J. C. Alteração na composição da mão-de-obra assalariada na agropecuária brasileira. **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, v. 51, t. 2, p. 57-70, 2004.

WALD, A.; WAISBERG, I. Direito, mercado e agronegócio. **O Valor Econômico**, São Paulo, 14 mar. 2005.

WILLIAMSON, O. E. **The economics institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting**. New York: Free Press, 1985.

DINÂMICA DA AGROPECUÁRIA PAULISTA NO CONTEXTO DAS DAS TRANSFORMAÇÕES DA SUA AGRICULTURA

RESUMO: O trabalho procura desenvolver a análise do desenvolvimento da agricultura paulista tendo como pressuposto sua inserção no processo mais amplo de desenvolvimento econômico brasileiro, relacionando a dinâmica setorial com os processos de industrialização retardatários forjadores do capitalismo tardio nacional, e a manifestação dessa dinâmica mais geral no Estado de São Paulo em particular enquanto núcleo irradiador das forças produtivas especificamente capitalistas no território brasileiro. Após tratar da diferenciação entre agropecuária e agricultura nesse curso histórico, o trabalho enseja a análise das mudanças internas à agropecuária que leva as culturas a submergirem nas cadeias de produção durante a industrialização e, no movimento em curso desde a segunda metade dos anos 1990, das cadeias de produção nas teias de agronegócios na inserção setorial na lógica do capital financeiro. Finalizando focaliza de forma crítica os elementos mais gerais desse processo e o papel do Estado.

Palavras-chaves: desenvolvimento econômico, desenvolvimento da agricultura, modernização agropecuária, políticas públicas.

DYNAMIC OF SÃO PAULO STATE AGRICULTURE AND LIVESTOCK BREEDING IN THE CONTEXT OF THE TRANSFORMATIONS IN ITS AGRICULTURE

ABSTRACT: This work aims to conduct the analysis of Sao Paulo state's agriculture, having as a premise its insertion in the wider process of the Brazilian economic development. It relates the sectorial dynamic with the late-coming industrialization processes that resulted in the delayed national capitalism, and the manifestation of this more general dynamic in the state of Sao Paulo, particularly as an irradiating core for the specifically capitalist production forces in the Brazilian territory. After dealing with the differentiation between livestock breeding and agriculture in this historic reference, the work analyzes the internal changes in livestock breeding that lead, in a first moment, cultures to submerge in production chains during industrialization and, in the movement in course since the second half of the 1990's, the production chains to submerge in the agribusiness webs during the sectorial insertion in the financial capital's logic. Finally, it provides a critical focus on the more general elements of this process and the role of the State.

Key-words: economic development, agricultural development, modernization in livestock raising, public policies.

Recebido em 29/08/2005. Liberado para publicação em 17/11/2005.