

conhecimento das políticas agrárias executadas.

Ao meu ver, esses dois pontos tornam o livro de Richard Domingues Dulley uma contribuição fundamental ao conhecimento do Brasil. Mais que isso, ajuda a entender a estrutura da sociedade que se construiu neste País. Por essas razões a leitura do trabalho, ora divulgado ao grande público, torna-se obrigatória aos estudiosos do desenvolvimento brasileiro.

José Sidnei Gonçalves

Richard Domingues Dulley, para quem lê esse nome ou visualiza sua figura humana a primeira imagem que vem à mente é a de um "lord". Pessoa culta, poliglota, poeta de rara sensibilidade, tudo isso conferiria-lhe um perfil de aristocrata. Entretanto, na realidade, o bom gosto desse paulistano, que se graduou em Agronomia pela ESALQ/USP em 1964 e obteve o título de Mestre no CPDA/UFRRJ, combina com um profundo compromisso com os desfavorecidos pelo modelo excludente do desenvolvimento brasileiro. Essa preocupação levou-o a trabalhar no Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), precursor do atual INCRA, de 1966 até 1970, quando essa convicção valheu-lhe a cassação e a prisão pelo regime militar. Esse percalço de forma alguma alteraria sua essência humana e doce, passando a trabalhar desde 1972 no Instituto de Economia Agrícola onde desenvolveu todo o tipo de atividade, passando por vários cargos, chegando até o posto máximo de Diretor Técnico de Departamento. Passaram-se anos mas o Dulley continua firme, estudando seus temas preferidos: agricultura, meio ambiente e questão agrária, e mais que isso, lutando pelo que acredita. A ele vale, com todas as letras, a máxima de um mártir das causas sociais: "endurecer sempre, mas perder a ternura jamais".

PUBLICAÇÕES DO IEA

A **COLEÇÃO ESTUDOS AGRÍCOLAS** integra a série científica que, juntamente com a série técnica, forma o conjunto de publicações do Instituto de Economia Agrícola (IEA), órgão de pesquisa em economia e sociologia agrícola da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo.

Na série científica, são editadas a **REVISTA AGRICULTURA EM SÃO PAULO**, que veicula artigos científicos originais, e a **COLEÇÃO ESTUDOS AGRÍCOLAS**, composta de obras de caráter técnico-científico, incluindo as teses e dissertações dos pesquisadores do IEA.

A **REVISTA INFORMAÇÕES ECONÔMICAS** e a **SÉRIE INFORMAÇÕES ESTATÍSTICAS DA AGRICULTURA** fazem parte da série técnica, que divulga artigos técnicos e séries de dados produzidos pelo IEA, destacando-se as informações de área cultivada, produção, custos e preços em nível de produção, atacado e varejo, dos principais produtos da agricultura paulista.

IEA-G 009 / D 41
LUIZ HENRIQUE PEREZ
ASSESSORIA TÉCNICA DE PROGRAMAÇÃO
DC - INSTITUTO DE ECONOMIA AGRÍCOLA
SAO PAULO - SP
CEP: 04301-903

INSTITUTO DE ECONOMIA AGRÍCOLA
Caixa Postal 68.029 - CEP 04047-970
Fax (011) 276-4062
São Paulo - SP

E-mail: iea@eu.ansp.br

POLÍTICAS ESTADUAIS PARA A AGRICULTURA:
São Paulo, 1930-80

CEA 3



RICHARD DOMINGUES DULLEY

ISSN 0104-6055

RICHARD DOMINGUES DULLEY

POLÍTICAS ESTADUAIS PARA A AGRICULTURA: São Paulo, 1930-80



Instituto de
Economia Agrícola

Coleção
Estudos
Agrícolas

3

1995

Diversos trabalhos, estudos e teses têm sido realizados enfocando o processo de industrialização que ocorreu no País, sendo que alguns extrapolaram os aspectos puramente econômicos e analisaram a participação do Estado nesse processo, assim como, as questões políticas que dele se originaram ou decorreram. Na maioria dos trabalhos, entretanto, tudo acontece como se o País fosse uma grande unidade e, raramente, são destacados e analisados eventos locais das Unidades da Federação e que, muitas vezes, se contituiram em importantes aspectos da sua vida econômica, social e política.

A Tese de Mestrado defendida por Richard Domingues Dulley no CPDA/UFRRJ demonstra que a necessidade e a importância dos estudos de abrangência nacional acabam por obscurecer o nível estadual de tal forma que se tem a impressão de que tudo se passa como se os acontecimentos aí verificados só parecem existir quando merecem destaque por parte dos autores. Entretanto, a vida econômica, social, política e administrativa de uma Unidade da Federação é muito mais rica e complexa do que a sucessão de acontecimentos pinçados. Ela é constituída não só pelas relações de produção no contexto estadual e seus reflexos nos aspectos político, social e econômico mas, também, em cada município e cada distrito.

Outro aspecto dessas análises está no enfoque centrado no processo industrial, o núcleo dinâmico da economia capitalista, abordando a agricultura como receptáculo do movimento mais geral. Entretanto, ainda que submetida à lógica do capital em geral, as transformações da agricultura não podem ser explicadas como mera decorrência do desenvolvimento industrial. Em economias continentais como a brasileira, a indústria tem uma conformação específica, pois o ramo de transformação delinea-se especialmente como agroindústria, ou seja, ainda que rompa com a tradição primário-exportadora, a economia mantém laços estreitos com a produção agropecuária. Desse modo, o entendimento da industrialização brasileira não pode prescindir do

ISSN 0104-6055

RICHARD DOMINGUES DULLEY

**POLÍTICAS ESTADUAIS PARA A
AGRICULTURA: SÃO PAULO, 1930-80**

São Paulo - 1995

Coleção Estudos Agrícolas, 3

**POLÍTICAS ESTADUAIS PARA A
AGRICULTURA: SÃO PAULO, 1930-80**

RICHARD DOMINGUES DULLEY

Governador do Estado
Mario Covas Junior

Secretário de Agricultura e Abastecimento
Antonio Cabrera Mano Filho

Coordenador da Coordenadoria Sócio-Econômica
Natanael Miranda dos Anjos

Diretor do Instituto de Economia Agrícola
Antonio Ambrosio Amaro

CORPO DE EDITORES

José Sidnei Gonçalves - Presidente
Alceu de Arruda Veiga Filho
Benedito Barbosa de Freitas
Mario Antonio Margarido
César Roberto Leite da Silva
Yuly Ivete Mizaki de Toledo
Luis Henrique Perez

DULLEY, Richard Domingues
Políticas estaduais para a agricultura:
São Paulo, 1930-80. São Paulo, IEA, 1995.
189p. (Coleção Estudos Agrícolas, 3)

ISSN 0104-6055

1- Política agrícola. 2 Administração pública. preços. 3-
Agricultura - Institutos. I. a. II. t.
III. Série

CDD- 18° 338.52



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

APRESENTAÇÃO

Minha vivência funcional, dentro de ramos do aparelho de Estado em nível federal e estadual, colocou-me diante de situações e problemas que puseram em cheque meu papel como profissional, desempenhando funções técnico-administrativas, no relacionamento com os interesses das frações de classe dominante e dominada.

Durante essa vivência, as mais variadas medidas de política agrária foram implementadas pelo Estado, sem que me fosse possível ter uma compreensão mais profunda do papel que desempenhava do ponto de vista social e político. Esta pesquisa buscou respostas para estas questões e constituiu um esforço para tentar superar toda uma visão empirista e formalista que tinha da realidade, produto dos bancos escolares, da vida profissional e até mesmo pessoal, dando uma nova qualidade aos conhecimentos práticos e teóricos acumulados até o presente.

Ao ensejo da publicação deste trabalho na **Coleção Estudos Agrícolas do IEA**, agradeço ao IEA pelas oportunidades que me dêu na área de treinamento e pelo ambiente profissional cordial.

Ao Dr. Ivan Otéro Ribeiro, orientador; infelizmente falecido, agradeço por sua compreensão e estímulo. Ao Dr. Ivan coube a definição da linha geral e a grande parte das sugestões e críticas que nos auxiliaram a melhorar a análise e exposição.

Agradeço ao Dr. Paulo Roberto Beskow, orientador, que gentilmente aceitou continuar a orientação. Suas sugestões, críticas e entusiasmo foram de grande valia e abrangeram aspectos fundamentais do trabalho.

Este trabalho, certamente, não teria sido concluído não fosse a inestimável atenção, carinho, estímulo, críticas, sugestões e dedicação extrema de Maria A. Sanches da Fonseca.

Foi muito importante a revisão crítica e sugestões do Dr. Antonio Ambrosio Amaro e a ajuda de Miriam Cintra, Fátima M. M. Saldanha Faria, Marina Correia Pino e Magali A. Schaffer de Lucca na organização do material.

Ao meu filho Lucas pela paciência que teve com o pai.

Na elaboração da versão final desta publicação adaptada para a forma de livro, agradeço o interesse e dedicação do colega José Sidnei Gonçalves.

Ao Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA), através do Programa Nacional de Pesquisa em Economia (PNPE), agradeço o suporte financeiro.

Agradeço especialmente aos professores do CPDA cujos ensinamentos constituíram para mim, um marco da verdadeira compreensão da realidade e de sua transformação.

Destaco, finalmente, que a colaboração recebida destas pessoas não as tornam coniventes com os erros e omissões eventualmente contidos neste trabalho. Elas simplesmente contribuíram para reduzi-los; daí nossa gratidão.

Richard Domingues Dullely

PREFÁCIO

Richard D. Dulley, instigado pelo auto-questionamento sobre a própria participação, enquanto servidor público desempenhando funções técnico-administrativas, nas várias e variadas medidas tomadas pelo Estado, elege, como tema do presente estudo, o papel da atual Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, no período de 1930-80, nas políticas agrícolas desta Unidade da Federação.

Como ressalta o autor, a Secretaria em questão é "... *um aparato técnico-administrativo cuja evolução o tornou um dos mais completos e abrangentes...*", fato que lhe propicia "... *condições mais favoráveis à formulação e execução de políticas agrárias menos subordinadas ao poder central*".

Para o estudo proposto é bosquejada a relação que se estabeleceu, no período considerado, entre o desenvolvimento da industrialização e as transformações ocorridas na agricultura, tanto no âmbito nacional como no estadual. Relação que, via de regra, tem sido estudada restritamente ao nível nacional, ignorando-se o quanto os órgãos estaduais influenciaram ou interferiram na política agrária. Ressalta o autor que "... *especificamente no caso de São Paulo essa influência tem sido mais intensa não só pela importância de sua economia e agricultura no contexto do País, mas também, por seu pioneirismo e tradição nas variadas atividades ligadas ao setor agrícola*".

Na análise da influência do Estado no processo de evolução da política agrícola, o autor não se atém ao entendimento do "*como*", mas busca o "*o porquê*" dessa interferência, salientando haver um sentido mais amplo e profundo do que aquele explicitado nas medidas técnico-administrativas e nos objetivos gerais estabelecidos visando a condução dessa política.

Sob esse enfoque analítico, o autor interpreta as medidas governamentais, que de início eram destinadas ao aumento da produção e depois ao da produtividade, como tendo por verdadeiro objetivo garantir o aumento de trabalho excedente na agricultura para sua transferência e absorção em outros setores da economia.

Afirma ainda que a esse aumento soma-se a manutenção da estrutura fundiária, constituindo-se ambos, em essência, os objetivos perseguidos por todas as políticas agrárias do período em estudo, escudados pelo aumento da produção, enquanto houve fronteiras agrícolas a conquistar e, a **partir dos anos 60, pelo da produtividade**, a "palavra mágica" que refulgia como conquista do *"bem-estar do povo"*.

O aumento da produtividade de fato abrigava o estímulo à modernização da agricultura através do uso intensivo de adubos, defensivos e motomecanização, oferecidas pelas indústrias pertinentes que emergiam viabilizadas pelo acentuado interesse do Estado.

Segundo esse balizamento, Dulley estabelece o objetivo geral de sua pesquisa: entender o papel do Estado - através da hoje denominada Secretaria de Agricultura e Abastecimento - *"... na execução das políticas agrárias, no período que vai de 1930 até o início da década de 80"*. Através desse objetivo o autor se propõe a ajudar aos *"... funcionários públicos, que trabalham com política agrária, a entender melhor seu papel e desmistificar sua aura de neutralidade"*.

Dois principais critérios ainda foram adotados: institucional e centralização das decisões na esfera federal, a partir dos quais foram definidas duas etapas cujo divisor foi o ano de 1964, no período de 1930-80.

Nesse escalonamento o autor desenvolve uma clara abordagem da perda de poder econômico-político-administrativo do setor agrícola para o setor industrial, seguida da crescente interferência do Estado, iniciada em 1930.

É com muita propriedade que Dulley enfeixa os aspectos políticos, econômicos e administrativos, pontuando os fatos internacionais, nacionais ou estaduais decisivos para a configuração desses aspectos.

Indicando a crise da transferência para o Poder Central do controle da política cafeeira, o autor desenvolve a escalada do *"... esvaziamento do poder político das oligarquias e crescimento de novos setores que ocupam a principal posição na política brasileira..."*

Na trajetória rumo à centralização não foram criados

apenas órgãos federais responsáveis pela política de setores econômicos mas também de natureza administrativa visando a melhoria do serviço público do País. Através da implantação de extensa rede de órgãos burocráticos é drasticamente reduzida - se não anulada - a autonomia das Unidades Federais.

Também foram implementados, já no período de governo que o autor denomina "*do predomínio dos generais*", planos diversos como "*de Ação Econômica do Governo*", "*de Desenvolvimento Econômico e Social*" e os "*PND*".

Instrumentos diferentes foram utilizados para o exercício da interferência, salientando-se que no início do período - quando a atividade agroexportadora era a prevalente - eram eles o controle sobre o câmbio, sobre as exportações e sobre os preços dos produtos agrícolas, enquanto no fim do período eram o crédito rural, os preços mínimos, a comercialização, a pesquisa e a assistência técnica.

Comentando a raridade com que se encontra a conceituação de política agrícola nas publicações, o autor assinala a usual identificação como tal, do que na realidade é política agrária, principalmente ao se considerar que a ação do Estado, não se levando em conta "*... a maneira pela qual está organizada e distribuída a base física... sobre a qual se processa a produção agrícola*", incide estritamente sobre a estrutura agrária.

Por essa razão, o autor opta, no presente trabalho, por designar política agrária à intervenção do Estado no setor agrícola.

A ação do Estado, através de medidas que ou o colocam à disposição dos agricultores (inclusive pela adequação da estrutura organo-funcional de suas instituições), ou que obriguem estes procedimentos desejados (e impostos por normas, regulamentos, etc.), efetiva-se pelo uso de "*instrumentos de política agrícola*" que freqüentemente com esta política têm sido confundidos.

Para a abordagem das Políticas Agrárias em nível da então Secretaria da Agricultura, o autor distingue etapas que "*... caracterizam diferentes papéis para ação do Estado...*" sobre a agricultura paulista, segundo os interesses imperantes, que evoluíram desde sua centralização no café, passando pelo início

da diversificação de culturas, pelo estímulo às produções, para o abastecimento das crescentes populações urbanas, e pelos esforços de modernização da agricultura.

No curso dessas etapas, o autor sobrepõe uma seqüência de períodos que qualifica a ação da Secretaria, identificando, de início (1930 - meados de 50), o Fomento Agrícola como carro chefe de atuação governamental, em seguida (ainda na década de 50) o período de apoio à industrialização, quando são "*lançadas as bases das indústrias de insumos...*" para a agricultura; prossegue (nos anos 60) com a intensificação da modernização da agricultura, que na década seguinte atinge sua fase madura.

O autor salienta que o esforço de "*modernização*" abrange também uma radical alteração nas coordenadas da política agrária, a partir do momento em que a tomada de decisão, pelo agricultor, "*... sobre o que e quanto plantar*" não depende mais das tradicionais facilidades proporcionadas pela Secretaria, mas da política de preços mínimos conduzida pelo Governo Federal. Conseqüentemente a Secretaria da Agricultura sofre perda relativa de importância como órgão de decisão.

Todavia, se por um lado a Secretaria foi tolhida na tomada de decisões do "*que e quanto produzir*", restando-lhe apenas recomendar o "*como produzir*" alguns produtos. Por outro lado sua importância aflora na viabilização pela agricultura paulista, das decisões tomadas na esfera federal. Não fosse a pré-existência de "*... todo um trabalho desenvolvido pelos órgãos da Secretaria...*" jamais teria sido possível ao setor agrícola de São Paulo responder à política de preços mínimos, pronta e eficientemente desenvolvendo a produção do que era contemplado por essa política.

A agricultura paulista contava com uma sólida retaguarda constituída de significativo patrimônio de conhecimentos acumulado ao longo dos anos pelos Institutos de Pesquisa da Secretaria. Segundo autores citados no presente trabalho, num período de 50 anos (1927-77), de todas "*as pesquisas agropecuárias efetuadas no País, 62% correspondiam ao Estado de São Paulo*".

Segundo Dullely, não somente a pesquisa mas também o fomento e assistência técnica de São Paulo foram proeminentes na agricultura brasileira devido não somente à antecipação de sua

estruturação e expansão, mas também ao "*... patamar técnico-organizacional bem mais elevado...*" que apresentou, relativamente às demais Unidades da Federação.

A assistência técnica à agricultura paulista, em sua evolução, no período de 27 a 42, consolida suas características de fomento através da difusão que "*... embutia em si, o processo de geração de tecnologia...*" retratando a estreita articulação existente entre pesquisa e assistência técnica, articulação que viria a ser enfraquecida a partir da reforma da Secretaria em 1942. No período que abrange a reforma administrativa de 1967, embasando-se no binômio fomento e assistência técnica educacional, foi conceituada a Assistência Técnica Integral.

A partir do exame detalhado da documentação que retrata a atuação da Secretaria em cada gestão Governamental no Estado, o autor além de concluir que a política agrária teve por objetivo "*... contribuir para preservar e fortalecer o desenvolvimento capitalista da agricultura paulista...*" constata ter havido um esboço antecipado das políticas agrárias calcado na estrutura funcional e organizacional de instituições do poder público encarregado do setor agrícola, inclusive, é claro, a atual Secretaria de Agricultura e Abastecimento.

A existência, na estrutura da Pasta, de órgãos responsáveis por atividades específicas, tem permitido que essas atividades constituam parte permanente das políticas agrárias, cujos graus de importância variaram segundo o enfoque dado pelos sucessivos governos na definição de prioridades.

Conseqüentemente, de certa forma, as políticas agrárias "*... constituíram no geral um complexo bastante estável...*". Estável também foi o papel da Secretaria. Graças aos objetivos claramente definidos de seus órgãos especializados, a estrutura da Secretaria pode atuar com "*... um certo grau de autonomia em relação às orientações dos titulares ...*" que se sucederam em acelerada freqüência, determinando, no período, uma gestão média de um ano para cada secretário.

A despeito das limitações que o Estado tem sempre enfrentado para a formulação e aplicação da política agrária, representadas por todas as dificuldades burocráticas, a então Secretaria da Agricultura, atuou "*... nas fimbrias do Poder ...*",

supondo desempenhar *"... um papel exclusivamente técnico sem perceber que a técnica não é apolítica"*.

Às dificuldades burocráticas somam-se os crescentes problemas de pessoal cujo agravamento vem conduzindo ao fortalecimento do corporativismo no serviço público, como aliás vem acontecendo em todos os segmentos da sociedade brasileira.

Esse corporativismo - que elege como prioridade o atendimento dos objetivos pessoais, em detrimento dos objetivos institucionais - teve suas barreiras rompidas por Richard Dulley, ao centrar seu estudo no papel da Secretaria nas políticas agrárias de São Paulo, indo portanto além da tentativa de *"... superar toda uma visão empirista e formalista da realidade..."*

Secretaria de Agricultura e Abastecimento de
São Paulo

ZORAIDE MARTINS

1995

ÍNDICE

1 - INTRODUÇÃO	15
2 - ESTADO E CLASSES SOCIAIS NO DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA	25
2.1 - Estado e Políticas Públicas	28
3 - POLÍTICA AGRÍCOLA OU POLÍTICA AGRÁRIA	41
3.1 - Instrumentos de Políticas Agrárias	49
3.2 - Núcleos Originários de Política Agrária	67
4 - POLÍTICAS AGRÁRIAS NA SECRETARIA DA AGRICULTURA	77
4.1 - Interação da Secretaria da Agricultura com o Poder Executivo Federal	86
4.2 - Interação da Secretaria da Agricultura com os Agricultores	91
4.3 - Interação da Secretaria da Agricultura com o Setor Industrial	96
4.4 - Pesquisa e Assistência Técnica	102
4.5 - Análise Geral	111
5 - À GUISA DE CONCLUSÃO	117
LITERATURA CITADA	135
ANEXO	143

1 - INTRODUÇÃO

Embora a Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo já tenha completado 100 anos de existência, muito pouco tem-se escrito sobre ela como instituição, sua evolução histórica, seu relacionamento com outros setores da sociedade, seus objetivos, seus sucessos e dificuldades encontradas até o presente.

Criada em 1891, com a denominação de Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, transforma-se em Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio, em 1926, face ao desmembramento de suas atribuições relativas a obras públicas. Em 1946, novamente parte de suas atribuições são desmembradas, com a criação da Secretaria do Trabalho, Indústria e Comércio. Recebe, então, a denominação de Secretaria da Agricultura até 1979, quando, finalmente, passa a se chamar Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo.

No final do período estudado, a Secretaria da Agricultura

do Estado de São Paulo, face à sua estrutura, atribuições e funções, tinha, relativamente, certa autonomia quanto à assistência técnica, pesquisa agropecuária, abastecimento de produtos agrícolas e prestação de serviços de mecanização. Entretanto, outros setores, e talvez os mais importantes instrumentos de política agrícola, eram controlados pelo poder central. Tais instrumentos são: crédito rural, preços mínimos, preços dos insumos (exceto semente oficial), salário mínimo de referência, problemas fundiários (estrutura fundiária), importação e exportação de produtos agrícolas, sindicalização rural (organização da mão-de-obra) e cooperativismo (legislação).

Agricultores, complexo agroindustrial, instituições bancárias, órgãos e empresas de comercialização agrícola, trabalhadores rurais e consumidores finais constituem basicamente os grupos que sofrem a influência das políticas agrárias adotadas e que, por sua vez, influem ou tentam influir nas mesmas, não só no âmbito estadual mas também na esfera federal.

Atualmente, o poder de decisão sobre as políticas está concentrado no nível federal e dividido basicamente entre o Ministério da Agricultura e os Ministérios da Fazenda e o do Planejamento. Por outro lado, uma Secretaria de Agricultura, em nível de Unidade da Federação, está estruturada e tem atribuições gerais e específicas, que se destinam a influir no setor agropecuário através de medidas de política agrária, praticadas na sua área de atuação. O poder dos órgãos federais nas decisões mais importantes de política agrária traz à tona algumas questões, tais como: qual o papel atual da Secretaria da Agricultura? Qual o limite da sua atuação e responsabilidade? E porque perdeu seu poder de decisão a partir de determinada época?

A abordagem adotada para o estudo do papel da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo na política agrária teve como pano de fundo as análises já realizadas sobre o processo de industrialização do País e, particularmente, de São Paulo, ao mesmo tempo em que se procurou relacioná-lo com as transformações pelas quais passou a agricultura nacional e

paulista no período estudado.

Como dito anteriormente, as análises sobre políticas agrárias têm-se restringido ao âmbito nacional, dando a impressão de que as mesmas têm efeitos semelhantes em todas as Unidades da Federação. Poucas vezes chegam até, ou reconhecem a influência e interferência de órgãos estaduais ligados ao setor agrícola. No entanto, esses órgãos e Instituições podem desempenhar um papel na execução das determinações federais, têm uma contribuição autônoma, além de servir de elo entre os interesses, reivindicações e reclamações dos agricultores de cada Unidade da Federação.

Especificamente no caso de São Paulo, essa influência tem sido mais intensa, não só pela importância de sua economia e agricultura no contexto do País, mas, também, por seu pioneirismo e tradição nas mais variadas atividades ligadas ao setor agrícola.

A simples existência da Secretaria da Agricultura e de seus órgãos, durante o período estudado, implicou necessariamente um mínimo de interferência, ainda que indiretamente, na produção agrícola e, de modo geral, no meio rural e na economia de São Paulo. É mediante essa interferência e através do exercício das suas atribuições legais que a Secretaria fornece elementos e indicações técnicas e econômicas aos setores ligados à produção, moldando assim a evolução que se pretenda seja tomada pelo setor agropecuário paulista.

A participação dos órgãos federais na determinação das políticas agrícolas praticadas em São Paulo, com uma crescente concentração de recursos e de poder de decisão foi, sem dúvida, uma das características marcantes no período coberto pela pesquisa.

No decorrer das transformações institucionais e funcionais, pelas quais passou a Secretaria da Agricultura, foram destacados, neste estudo, determinados assuntos ou problemas, privilegiando-se, desta forma, certas áreas de atuação no leque das atribuições que dispõe o órgão estadual. Da mesma forma, outros assuntos ou problemas são relegados a um segundo plano.

A maior ou menor importância que o órgão estadual dá a determinadas funções resulta em diferentes medidas conjunturais de política agrícola, cujos limites, entretanto, são, em última instância, os interesses dos grupos que exercem influência na formulação das políticas agrícolas, quer em nível estadual, quer através de órgãos federais, os quais têm maior poder decisório.

Por outro lado, os grupos de influência de órgãos ou políticos representantes das classes proprietárias rurais, das indústrias produtoras de insumos agrícolas e processadoras de produtos agrícolas, bancos oficiais e privados, autarquias, além de consumidores, imprensa e público em geral relacionam-se, também, com a Secretaria da Agricultura. É através desse relacionamento e das influências, recebidas por intermédio de seus funcionários e dirigentes, que se compatibilizam e são viabilizados, muitas vezes, interesses contraditórios. Essas influências e interesses, entretanto, vão se alterando pelas próprias modificações que ocorreram e vêm ocorrendo na economia paulista e brasileira.

A diversificação da economia, com o surgimento e crescimento do setor industrial, levou inicialmente à uma divisão do poder político entre este, o grande comércio e os grandes proprietários de terra. Este fato se reflete institucionalmente, no caso de São Paulo, com a criação da Secretaria do Trabalho, Indústria e Comércio, separada da Secretaria da Agricultura. Assim, no final dos anos 20, os grandes proprietários de terra tinham grande poder e determinavam, quase que sozinhos, a política agrária a ser adotada. Entretanto, gradualmente, foram perdendo seu poder de influência, até o ponto em que o setor industrial passa a ter um peso maior na determinação dessas políticas.

Essa inversão, quanto ao poder de influência, ocorreu no Estado de São Paulo, porém, via órgãos federais, e atingiu seu auge quando as políticas agrárias tornaram-se indispensáveis ao complexo agroindustrial. Passam, então, a depender das políticas agrárias para extrair a maior parte dos excedentes financeiros da agropecuária, através da venda de insumos. Pelo lado das

agroindústrias consumidoras de matéria-prima agrícola, sua influência procura se fazer presente na garantia de suprimento de matéria-prima, na ausência de risco e na redução dos preços pagos ao agricultor. Concomitantemente, a preocupação com alimentação barata se fez sentir como forma de evitar aumentos salariais dos trabalhadores urbanos.

Os agricultores - o mais antigo grupo de influência em relação às medidas de política agrária - têm lutado na defesa de seus interesses sob diversas formas. Até 1930, a Sociedade Rural Brasileira zelava sozinha pela defesa da classe. Após 1946, surgem as Associações Rurais, regulamentadas pelo Governo Federal e que, posteriormente, são transformadas nos atuais Sindicatos de Agricultores. Em São Paulo, as Associações de Agricultores, Sindicatos e Cooperativas procuram influenciar na política agrária através de memoriais, solicitações, estudos técnicos e contatos pessoais com funcionários. Na maioria das vezes, vão em busca do apoio institucional da Secretaria para as suas reivindicações junto ao Governo Federal. Também, sabedores do papel de assessoramento ou de fornecedor de sugestões de medidas políticas que desempenha a Secretaria da Agricultura, procuram apresentar-lhe as reivindicações da classe.

É a partir dessa abordagem que se procurou entender: as modificações ocorridas na Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo; os objetivos básicos das diversas políticas agrárias e suas limitações; as relações entre a Secretaria e os órgãos federais ligados ao setor; suas relações com o empresariado agrícola, comercial e industrial; e, finalmente, levantar as políticas praticadas.

Foi possível entender melhor o papel do aparelho do Estado (atualmente denominado Secretaria da Agricultura e Abastecimento) na execução de políticas agrárias, no período que vai de 1930 até o início da década de 80, ao se estudar as várias faces de um problema, como o complexo de relação da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo, com os setores agropecuários particulares e do Governo Federal. Não se trata de uma abordagem detalhada, que esgote o assunto em todos os

aspectos desse complexo de relações, mas sim procurou-se captar e entender seus traços essenciais. A contribuição que se espera dar é a de levantar e discutir problemas relativos ao trabalho realizado pela Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo, seu papel como instituição e suas relações com os principais setores da produção agropecuária.

Para aprofundar o tema incluiu-se uma pequena discussão sobre o tema política agrícola x política agrária, desde que a sua conceituação revelou-se indispensável para se alcançar o objetivo proposto. A partir desta discussão adotou-se uma abordagem do ponto de vista das classes sociais fundamentais, para a análise do papel da Secretaria nas políticas agrícolas praticadas no Estado de São Paulo, no período 1930-80.

Numa economia capitalista o elemento ou parâmetro mais importante na tomada de decisões, em relação ao processo produtivo, é sem dúvida o mercado. E é, em última instância, através deste que o Estado procura interferir ou influir em múltiplos aspectos do processo produtivo. As reações do mercado às tentativas de interferência do Estado resultam na necessidade de novas medidas. Esta cadeia de reações, apesar de sua importância, deixou de ser analisada, dada sua complexidade e constitui-se, também, numa limitação ao trabalho.

Foram adotados dois critérios principais para o estabelecimento de pontos importantes de inflexão no papel da Secretaria da Agricultura: o institucional, decorrente das alterações ocorridas em leis, decretos e regulamentos estaduais e federais, que definem as atribuições desse órgão estadual; e a centralização das decisões de política agrária em nível federal.

Uma rápida digressão, focalizando aspectos de mudanças institucionais da Secretaria da Agricultura, das mudanças na economia paulista e do País¹ e dos tipos de interferência do Governo Federal na política agrária, constitui pano de fundo sobre o qual foram definidas duas etapas distintas, em relação ao papel

¹A versão original e completa do estudo pode ser vista em DULLEY (1988).

da Secretaria na execução de políticas agrárias.

Decidiu-se destacar a etapa que vai de 1930 a 1964, não só pelas modificações ocorridas na agricultura paulista mas, principalmente, pelas mudanças político-institucionais que deram origem a uma interferência mais direta do Governo Federal na economia do café e da cana-de-açúcar, então os principais produtos de São Paulo.

A política agrária, imediatamente anterior a 1930, basicamente constituída pela política cafeeira e açucareira, era formulada e exercida fundamentalmente pelos estados produtores.

O primeiro período dessa primeira etapa inicia-se com a centralização institucional das decisões de política, relativas a esses dois importantes produtos da economia paulista. Foram criados, então, pelo Governo Federal, o Departamento Nacional do Café e a Comissão de Defesa do Açúcar, que, em 1933, passam a constituir, respectivamente, o Departamento Nacional do Café e o Instituto do Açúcar e do Alcool. Com a crise cafeeira em 1929, início deste período, intensifica-se o processo de diversificação da produção agrícola - especialmente com as culturas de algodão, citros e cana-de-açúcar - causando profundas modificações à agricultura paulista. Os controles sobre a política cambial, de crédito, de exportação, de imigração tornaram-se mais rigorosos e dependentes do Governo Federal. A Revolução de 1930 trouxe consigo, portanto, um reforço político-econômico do poder central, com reflexos na esfera estadual, no sentido de perda de seu poder de decisão.

Com a II Guerra Mundial e os problemas dela decorrentes - dificuldades de abastecimento urbano, falta de combustível, problemas de exportações - intensificaram-se as áreas de intervenção no setor agrícola, por parte do poder central.

Do fim da guerra até o início da década de 50, prossegue a interferência do Poder Central, principalmente no controle de câmbio, das exportações e dos preços de muitos produtos agrícolas. Entretanto, a intervenção econômica, nessa época, esteve limitada pela atuação do Congresso e dos partidos

políticos, reabilitados após a queda do "Estado Novo"

No período 1945-55 abriu-se o caminho para a transformação da sociedade predominantemente agrária, em sociedade industrial-agrária. A eleição de Vargas, em 1950, inicia novo período de ampliação da intervenção do Estado na economia.

No período Kubitschek, com o Plano de Metas (1956-60), a economia do País caminhou para um novo salto de industrialização, com a entrada de grandes empresas monopolistas nacionais e estrangeiras em alguns ramos industriais. A intervenção do Estado foi, nitidamente, no sentido de reforçar o avanço da burguesia industrial. Nesses anos, realizou-se ampla e profunda transformação do sistema econômico do País, tendo o Plano de Metas assinalado uma reformulação substancial das relações entre o poder público e o sistema econômico.

O término do Plano de Metas coincide, de certo modo, com o final de um longo processo de diversificação industrial. Nesse período, paralelamente à industrialização, pode-se observar a confirmação da supremacia do setor urbano e o fortalecimento de sua influência nos mecanismos de decisão política.

Referindo-se ao período Kubitschek, assim escreve LESSA (1964): *"o que é essencial, para a compreensão desse governo e da sua política econômica, é que se adotou, então, uma estratégia política de desenvolvimento, que acabou por consolidar e expandir o capitalismo dependente ou associado"*.

A etapa seguinte também tem características de mudanças político-institucionais, começando em 1964 e vindo até o presente. Nessa segunda etapa, amplia-se a interferência iniciada com o café e a cana-de-açúcar, alcançando não só os demais produtos agrícolas, mas também, os próprios insumos utilizados na produção. Agilizam-se, por outro lado, as formulações e aplicações de políticas agrárias, acompanhadas pelo fortalecimento e centralização da pesquisa e assistência técnica agropecuária.

A questão da reforma agrária foi incorporada pelo golpe militar de 1964 deslocando a questão do campo social para o técnico. Os responsáveis pelo movimento tinham a percepção de

que mesmo uma reforma agrária implicava o risco de desencadear um processo social que pudesse fugir ao controle. A indecisão conjugou-se com a insensibilidade de setores da burguesia ligados à produção de bens de consumo básico, além de ter se constituído numa proposta defasada (BRUNO, 1985).

De 1964 até o presente, o Estado foi levado a intervir praticamente em todos os setores do sistema econômico nacional. Esta tarefa foi facilitada pela vigência dos Atos Institucionais, que ampliaram os limites das interferências. Foi com base no Plano de Ação Econômica do Governo (1964-66), no Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-76) e no Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-70), que se orientou a intervenção do Estado na economia.

No setor agropecuário, destacam-se a criação da Coordenação Nacional do Crédito Rural, Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (os dois últimos posteriormente transformados no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). Esses órgãos, criados para realizar as transformações estruturais na agropecuária brasileira, permaneceram com seus objetivos no papel até hoje. Mais do que isso, com a aprovação do Estatuto da Terra, retirou-se das Unidades da Federação a competência de cobrar o Imposto Territorial Rural e realizar programas do tipo do Programa de "Revisão Agrária", iniciado em São Paulo, com o objetivo de modificar a estrutura fundiária.

A opção pela modernização agrícola dirigiu a intervenção do Estado, em nível federal, para aspectos do crédito rural, preços mínimos, comercialização agrícola, pesquisa e assistência técnica. As decisões relativas ao crédito rural e aos preços mínimos, em 1979, foram subordinadas ao Conselho Monetário Nacional, órgão do Ministério da Fazenda, no qual, até recentemente, o Ministério da Agricultura não tinha representação. Já, no que se refere à pesquisa e assistência, foram criadas, em 1973, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER).

A justificativa para a periodização adotada decorre não só do processo de centralização de decisões, iniciado em 1930, no seio de profundas modificações institucionais, relativas à interferência federal nas políticas agrárias mas, principalmente, das alterações constitucionais ocorridas até 1963. O período seguinte, iniciado em 1964, aprofunda a centralização, já em processo, agora com a marca autoritária dos atos institucionais, cujas conseqüências são percebidas até o presente, refletindo-se também na área de política agrária.

A escolha de São Paulo como área de estudo deve-se ao fato de seu setor agropecuário representar, de modo geral, um dos centros de maior crescimento, quer nos aspectos econômicos, quer nos "tecnológicos", no contexto do País. Por outro lado, sua Secretaria da Agricultura constitui um aparato técnico-administrativo cuja evolução o tornou um dos mais completos e abrangentes. Estes fatos dão uma indicação do porquê desse órgão se constituir naquele que, entre as Unidades da Federação, sempre desfrutava, ainda que de modo relativo, de condições mais favoráveis à formulação e execução de políticas agrárias menos subordinadas ao poder central. Ademais, o próprio volume de recursos necessário ao seu funcionamento já a coloca em vantagem frente às suas congêneres dos demais estados.

Apresenta-se, assim, a Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo - embora subordinada como as dos demais estados, às diretrizes federais - como a que detém, relativamente, um maior poder de barganha. Esta situação permite-lhe conservar uma autonomia maior em relação a algumas áreas de suas atribuições. O estudo da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo significa, portanto, analisar uma situação que representa o maior grau de independência possível, no contexto do País, no que se refere à atuação de um órgão estadual ligado ao setor agropecuário.

2 - ESTADO E CLASSES SOCIAIS NO DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA

Foram as articulações entre o desenvolvimento do capitalismo e o papel do Estado - entendido como a cristalização das relações de classes e suas frações - e o processo de centralização das decisões, desencadeado pelos sucessivos Governos Federais, que determinaram, na prática, as mudanças ou limitações da atuação da Secretaria da Agricultura no Estado de São Paulo.

Em sua análise das articulações da sociedade brasileira, CARDOSO (1978) salienta que: *"O desenvolvimento capitalista se faz por meio da produção econômica e da produção ideológica. Nesta, o principal papel cabe ao poder do Estado, voltado, primordialmente, ao crescimento e fortalecimento da economia. A estrutura ideológica capitalista é montada sob a dominância do seu campo político, a partir dos aparelhos do Estado, e neste campo a dominância cabe à ideologia econômica, com a formulação de políticas destinadas a permitir e garantir a expansão econômica, com a qual a forma do Estado é condizente... no capitalismo, o acesso ao poder político ou o controle do aparelho estatal, tem como primeira finalidade a expansão econômica e que, como se trata de uma sociedade de classes, a forma daquele po-*

der e desta expansão são formas adequadas ao sistema vigente da divisão em classes. O Estado sendo um dos principais integrantes desse sistema, a ideologia que o molda está essencialmente impregnada das suas relações. A ideologia que empolga o aparelho estatal numa sociedade capitalista num determinado momento é expressão ideológica das relações sociais naquele sistema, em especial do estabelecimento da relação de domínio das suas frações dominantes".

Como coexistem dois níveis de poder de decisão sobre a política agrária - o estadual e o federal - é preciso compreender como e porque o mesmo esteve distribuído entre essas duas esferas, visto que a Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo teve reduzido seu grau de autonomia, face à centralização das decisões sobre política agrária em nível federal. A explicação pode ser encontrada no próprio capitalismo que exigiu medidas de caráter nacional, subordinadoras dos interesses regionais, e uma crescente intervenção do poder central nas mais diversas áreas decisórias do setor agropecuário.

Finalmente, é preciso considerar que a característica da política agrária praticada em uma Unidade da Federação constitui uma síntese complexa e não linear dos interesses de classes e frações e da atuação dos órgãos federais e estaduais ligados ao setor agropecuário. Conforme opina HIRSCH (1977): *"Os antagonismos de classes e a concorrência dos capitais se refletem no movimento contraditório dos diferentes aparelhos parciais que o compõem"*. No caso da Secretaria da Agricultura e órgãos federais correspondentes, ambos constituem-se em aparelhos parciais de atuação do Estado no setor agropecuário.

Parte-se assim do princípio que o Estado desempenha um importante papel e que em seu seio originam-se as políticas destinadas a oferecer condições à expansão econômica do capitalismo. Tratando-se de uma sociedade de classes, será através do controle do aparelho do Estado que uma classe ou fração terá condições de expressar de forma dominante os seus interesses. HIRSCH (1977), confirma esta perspectiva ao afirmar que *"...as análises das instituições estatais e das diferentes*

funções concretas do Estado, devem partir de uma definição precisa deste campo de relações de classes cujo ponto de cristalização organizacional é o Estado".

As classes e frações definem-se, na sua prática social, na luta por seus interesses econômicos. Por outro lado, as mudanças que ocorrem na economia produzem alterações no equilíbrio de forças entre as classes, frações e o Estado. Este para desempenhar seu papel tem, em forma delegada, um certo grau de autonomia. POULANTZAS (1974) citado por HIRSCH (1977), referindo-se ao assunto diz que: *"É a autonomia relativa do Estado que lhe permite garantir o interesse político geral do conjunto do bloco no poder, organizando, sob a direção da classe ou fração hegemônica, o equilíbrio instável de compromissos entre seus componentes, bem como, organizar esta hegemonia com relação ao conjunto da formação social e, conseqüentemente também com relação às classes dominadas... Entretanto, a necessidade de estabelecer estes equilíbrios de classe relativos significa, ao mesmo tempo, que não se pode definir as intervenções do Estado nos processos de reprodução do capital como simples necessidades técnicas (como o termo condições gerais de produção poderia sugerir). Estas intervenções são, ao contrário, determinadas de modo essencialmente político".*

O Estado desempenha assim funções concretas de compatibilizar os diversos interesses e exigências dos capitais individuais e de grupos de capitais e até mesmo de classes dominadas. E, para isso, tem de manejar essas exigências de forma a sintetizá-las, filtrá-las, canalizá-las, suprimí-las e desviá-las de maneira que o interesse da classe dominante seja preservado.

A causa principal das alterações no papel da Secretaria da Agricultura, quanto às políticas agrárias, foi o processo de centralização ocorrido em relação ao centro de decisão, com o seu deslocamento para o nível federal, deixando também as políticas de refletir, predominantemente, os interesses dos agricultores em favor de outros segmentos da classe dominante. Este deslocamento do poder de decisão, quanto às medidas de política agrária, teria sido, portanto, a causa principal que limitou, politicamente,

o papel da Secretaria, ainda que esta mantivesse uma relativa autonomia nos aspectos referentes à pesquisa e assistência técnica.

Em relação à perda do controle do centro de decisão por parte dos agricultores paulistas, o elenco de objetivos e características das medidas propostas e implementadas pelos governos estaduais, que se sucederam no período 1930-80, mostram a importância da identificação no tempo, as mudanças ocorridas na composição dos conjuntos de medidas com que cada Governo formulou a "sua política agrária", que na sua substância dá uma indicação dos interesses econômicos, políticos e sociais que interferiram na sua determinação.

2.1 - Estado e Políticas Públicas

Para melhor compreensão da relação Estado x políticas públicas discute-se a questão da justificativa para a existência e papel do aparelho do Estado. Destaca-se o fato de que a política agrária por suas características, apesar de extrapolar o âmbito de ação do aparelho do Estado, passa necessariamente pelo mesmo, e também, o fato de que boa parte do pessoal do Estado que trabalha com política agrária tem refletido muito pouco sobre o assunto. Sua noção sobre as razões da existência do Estado, o papel do Estado na sociedade em que vivem, assim como do seu próprio papel como parte do mesmo, parece ser de modo geral bastante superficial.

A noção e posição mais comum é a de se pensar neutro, situado acima das classes sociais. Isso quando se admite que estas existem, pois ainda há aqueles que acreditam ou, se não, agem como se elas não existissem e pensam que o Estado e o Governo são a mesma coisa.

ENGELS observa que: *"O Estado não é, pois de modo algum, um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro; tampouco, é a realização da razão como afirma Hegel. É antes, um produto da sociedade quando esta chega a determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se*

encontra numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que estes antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade em uma luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente acima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da ordem. Este poder, nascido da sociedade mas posto acima dela, e dela se distanciando cada vez mais, é o Estado, e que, como Estado nasceu da necessidade de conter o antagonismo das classes e, como ao mesmo tempo, nasceu em meio ao conflito delas, é, por regra geral, o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante, classes que por intermédio dele se converte em classe politicamente dominante e adquire novos meios de repressão e exploração da classe oprimida" (ENGELS, 1964).

Já para HELLER (1968) "*O ser do Estado é cabalmente o seu dever através de atos de decisão de política entre os poderes reais de vontade. É este poder de vontade por sua vez que se projeta no futuro com todos os valores, aspirações e concepções políticas. Desta forma aquilo que se apresenta no momento como estrutura do Estado, tem a sua atualização constantemente renovada como resultado da ação de um poder de vontade que objetiva formar o futuro, o que obviamente impede a sua neutralidade em relação à sociedade. Por outro lado, esse poder do Estado constitui uma relação social do depositário do poder. Desta forma todo poder social interno do Estado é sempre gerado de modo bilateral, não se constituindo numa qualidade inerente ao depositário do poder. O poder social do governante só se efetiva na medida em que o corpo político o obedece, não importa seu grau de coação, pois caso contrário, não há poder social. O poder do Estado não deve ser, portanto, considerado como uma entidade acima daqueles que são responsáveis por sua produção, embora deva ser totalmente diferente de todas as atividades particulares que o criam". E que "...o poder de Estado pode ser atribuído a uma cooperação na qual se distinguem três grupos não estáticos e dinamicamente mutáveis que são: o núcleo do poder*

do Estado, os que o apoiam e os participantes negativos que a ele se opõem". Isto é importante para que se evite o erro de confundir o Estado com o Governo e poder do Estado com poder do Governo.

O Estado segundo GRAMSCI (1976) "*é a sociedade política que ao mesmo tempo se distingue e se confunde com a sociedade civil, entendendo-se sociedade política como momento da força e da coerção e a sociedade civil como a rede complexa de funções educativas e ideológicas*" e também "*por Estado deve-se entender, além do aparelho governamental, também o aparelho privado de hegemonia ou sociedade civil... na noção de Estado entram elementos que também são comuns à noção de sociedade civil*" (neste sentido poder-se-ia dizer que o Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia revestida de coerção).

Segundo BUCCI-GLUCKSMANN (s.d.), Gramsci distingue em seu trabalho dois conceitos de Estado, ou mais precisamente, **dois momentos da articulação do campo estatal**: o Estado no seu sentido restrito (unilateral) e o Estado no sentido amplo, chamado pleno. No sentido restrito, o Estado se identifica com o Governo, com o aparelho da ditadura de classe, tendo portanto funções coercitivas e econômicas; e o Estado no sentido amplo, ou seja, o que ele chama de **Estado pleno**.

Esta concepção do Estado no sentido amplo que ele chama de pleno pressupõe que se tome em consideração o conjunto de meios de direção intelectual e moral de uma classe sobre a sociedade, a forma pela qual pode exercitar sua **hegemonia**, ainda quando seja ao preço de **equilíbrios de compromisso** tendentes a salvaguardar seu próprio poder político, particularmente ameaçados nos períodos de crise. O Estado não representa diretamente a classe dominante. Normalmente, o que existe são associações de classes que podem ou não incluir frações das classes dominadas.

Esta hegemonia pressupõe que indubitavelmente se leve em conta os interesses e tendências dos grupos sobre os quais se exerce hegemonia, ou seja, que se forme um certo **equilíbrio**

de compromisso. O grupo dirigente deverá fazer sacrifícios de ordem econômica corporativa, mas é evidente que estes sacrifícios e estes compromissos não podem referir-se ao essencial, pois se a hegemonia é **ético-política**, não pode deixar de ser **também econômica**, não pode ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica. Esse **equilíbrio de compromisso**, que não se identifica com o Estado e que integra mais ou menos as demais classes, é que dá ao Estado características de uma aparente neutralidade.

Forma assim o que Gramsci chamou de **bloco histórico** para identificar o complexo sistema que em cada momento detém o poder do Estado. Dentro desse Estado e deste bloco histórico desenvolve-se assim uma relação dialética, em que as classes dominantes são obrigadas a fazer concessões às classes dominadas, através de vários tipos de benefícios sociais que o Estado passa a conceder, ao mesmo tempo em que se afirma a relação de dominação (BRESSER PEREIRA, 1977).

BRESSER PEREIRA (1977) conceituando o Estado diz: "*Estado é uma estrutura de dominação, é um poder estruturado e organizado, que permite à classe economicamente dominante tornar-se também politicamente dominante e assim garantir para si a apropriação do excedente*" e é constituída por "*uma elite política que geralmente se confunde com a própria classe dominante e nela se recruta; uma burocracia ou tecnoburocracia, ou seja, de um corpo de funcionários hierarquicamente organizados, que se ocupa da administração; e uma força pública, que se destina a defender não apenas o País contra o inimigo externo, mas principalmente a manter a ordem interna*". Segundo o mesmo autor, "*o controle do Estado e a apropriação do excedente mantêm entre si uma relação dialética pela qual uma classe é dominante não só porque controla os fatores de produção mas também porque controla o Estado. E o controle do Estado reforça o seu controle sobre os meios de produção e vice-versa*".

Esta concepção de Estado é mais estrita, segundo o próprio autor, e "*sua função básica é a de sempre garantir a*

apropriação do excedente econômico pelas classes dominantes e estabelecer as regras básicas para a divisão desse excedente no seio da classe dominante. E é para a realização dessa tarefa que intervém no sistema econômico em maior ou menor grau, utilizando para tal seu poder de legislar, tributar e até coagir". O autor conclui: "O Estado, portanto, jamais é uma instância neutra ou teórica como a ideologia liberal e a tecnoburocracia mais ainda pretendem. Ele é sempre o representante de interesses determinados, em que predominam mas não são exclusivos os das classes dominantes. Esses interesses se consubstanciam em blocos históricos que são mutáveis no tempo, na medida em que os interesses das classes e frações de classes participantes modificam-se em função de uma situação econômica também em constante transformação" (BRESSER PEREIRA, 1982).

Na expansão econômica da sociedade, a participação do Estado torna-se cada vez mais necessária desde que é através dele que os recursos gerados pela sociedade podem ser dirigidos para os setores que, embora deficitários, são indispensáveis para a referida expansão. Ao Estado caberá então financiar e/ou subsidiar atividades ou setores que apresentem dificuldades de mercado assim como investir nos aspectos de infra-estrutura. Considerando que o Estado é um dos componentes do sistema de classes, a ideologia econômica e política dominante estará sempre impregnada das relações sociais deste mesmo sistema (CARDOSO, 1978).

Uma determinada ideologia dominante é produto das relações entre classes e não só da classe dominante. O Estado constitui a instância na qual se expressa a dominação e a estrutura ideológica da classe dominante e é essa ideologia da qual está possuído que define como a fração dominante da classe dominante se relaciona com as demais frações e classes. Entretanto, as propostas formuladas por tal Estado estão necessariamente carregadas de ideologia dominante e se consubstanciam geralmente em políticas constituídas por medidas consideradas viáveis de serem tomadas dentro de um contexto das relações de classe, num determinado momento.

Para as classes dominantes, o fato da sua dominação não é considerado problema (embora o seja para as classes dominadas). A realidade ou o mundo vivido pelas classes dominantes é constituído pela garantia e expansão do sistema, e é nele e para ele que trabalha.

Por outro lado, é fundamental a congregação em torno de si das várias classes sociais de forma a viabilizar a realização de aspectos essenciais para o grupo dominante hegemônico, ainda que para tal sejam necessárias concessões em determinados aspectos que sirvam para obtenção de apoio.

Verifica-se, portanto, o caráter extremamente ideológico que imbui as formulações das políticas destinadas a garantir a expansão econômica do capitalismo. Ademais, essas formulações têm um caráter exterior, estando separadas dos meios de produção.

Nas formações capitalistas, o Estado é indispensável pois garante ao capital individual a manutenção das relações capitalistas de produção, que a ele não interessa e não pode assumir, tais como segurança, infra-estrutura, financiamento público, qualificação de mão-de-obra, pesquisa, etc.

A importância de destacar este fato deve-se a que o mesmo significa que *"a dominação política de classes não é diretamente ligada ao direito de disposição dos meios de produção. Ela está submetida a mecanismos de reprodução próprios. A reprodução das classes no processo de valorização do capital e a reprodução da dominação política não são idênticos"* (HIRSCH, 1977). É esta separação, portanto, que gera relações contraditórias próprias do Estado, pois ao mesmo tempo em que existem divergências entre capitais individuais e frações de classe, estes conflitos são levados para dentro do aparelho do Estado que vai atuar como capitalista coletivo.

Em outras palavras, os capitalistas individuais não exercitam diretamente as atividades do Estado porque é justamente a separação entre o político e o econômico que encobre o caráter de classe que o Estado tem. Este, como aparelho que detém o poder de coerção, que pode até chegar à utilização da

violência física, assume pesado ônus de se apresentar como o encarregado da manutenção do sistema, ao passo que os capitalistas individuais aparentemente ficam isentos de qualquer responsabilidade, na medida em que seu campo de ação é outro, o constituído pela produção e troca de mercadorias.

Esta separação formal do Estado, em relação à classe dominante, é indispensável para que esta classe em conjunto possa tomar medidas que representam sacrifício para a sociedade como um todo e até mesmo para os capitalistas individuais.

O objetivo fundamental do Estado é a reprodução material da sociedade. O seu caráter coercitivo, entretanto, não é suficiente para garantir a consecução de tal objetivo, sendo necessário o estabelecimento e a adoção de medidas que assegurem o desenvolvimento do processo de reprodução econômica. Desta forma, a intervenção do Estado na área econômica destaca-se pelo fato de que procura criar, manter ou desenvolver as condições gerais da produção e garantir a reprodução da força de trabalho, entre outras medidas, que são determinadas pelo movimento do capital e pelos interesses de classe. Essa intervenção consiste na formulação e organização dos interesses da classe dominante, e isto é necessário, pois a classe dominante não é homogênea, sendo constituída por uma infinidade de capitais individuais desigualmente desenvolvidos que concorrem entre si. O fato de existir esta concorrência e dela fazer parte o movimento do capital não impede entretanto que se articule a cada momento um interesse de classe, comum aos detentores dos meios de produção. As classes dominantes não constituem portanto um bloco homogêneo, sendo constituída por frações dominantes entre as quais se destaca uma fração hegemônica. E justamente a expressão política desse bloco contraditório de dominação é que é o Estado.

A posição das diversas frações dominantes na estrutura do bloco no poder depende da importância de cada uma no processo de reprodução do capital global. Assim é que há uma fração hegemônica à qual cabe a direção política de forma a garantir o interesse do bloco no poder.

Para a formulação da sua política, a(s) classe(s) dominan-

te(s) se utiliza(m) portanto do Estado². Marcado por este caráter de condensação material de uma relação de classes, *"o Estado se organiza e transforma gradualmente no plano institucional, no sentido de desempenhar seu papel de garantir a dominação de uma classe sobre todas as demais. Assim institucionalmente o Estado é organizado e estruturado por diversos aparelhos e ramos que mantêm relações complexas entre si e com a sociedade, e cujo objetivo fundamental é a reorganização permanente das condições de exploração"* (HIRSCH, 1977).

Para a melhor compreensão da questão é preciso saber que o poder de Estado refere-se a classes ou fração social que detêm o poder real e que o aparelho de Estado é constituído pelas diversas funções técnicas, econômicas, políticas e ideológicas do Estado, ou seja, os quadros da administração, da burocracia, do exército, etc.

A intervenção do Estado realiza-se fundamentalmente na área do aparelho do Estado, seja através da ação e modificação de suas funções técnico-econômicas e políticas, seja pelas modificações correspondentes que se dão no pessoal do Estado, especialmente na burocracia e no Governo.

ALTHUSSER (1974), citado por HIRSCH (1977) considera que *"as leis que fundamentam o processo de acumulação capitalista são: a necessidade de acumulação, concentração e centralização de capital, crescimento da taxa de mais valia, modificações tecnológicas permanentes no processo de trabalho, acompanhadas pela tendência de substituir o trabalho vivo pela mecanização, composição orgânica do capital crescente e queda na taxa de lucro"*. Ao Estado caberia portanto mobilizar-se no sentido de que estas leis garantam a acumulação do capital através da adoção de medidas técnico-administrativas ou através da sua autotransformação institucional. Para executar essa função é indispensável que o Estado se mantenha formalmente

²POULANTZAS (1974): *"O Estado não é uma entidade que possui uma essência instrumental intrínseca: ela é si mesma uma relação, mais precisamente a condensação material de uma relação de classe"*.

separado das classes dominantes e dominadas. É esta separação formal que lhe garante a sua aparente posição de neutralidade e, de representante de todas as classes, ou de instituição colocada acima das classes. Reforçada esta imagem de neutralidade, o Estado recebe solicitações, pressões e exigências, não só de capitais individuais e de grupos de capitais, mas também de grupos representativos das classes dominantes e dominadas.

O Estado, desta forma, solicitado e considerando o seu caráter de classe, impõe na sua atuação desde logo os bem-definidos limites do sistema dominante que tem por objetivo protegê-lo. Assim nas formações capitalistas exclui-se, a não ser em casos excepcionais ou por curto período, a intervenção do Estado na propriedade privada e no direito de dispor dos meios de produção. Isso significa que o Estado intervém no processo produtivo, mediante ações que se caracterizam mais como reação a condições fixadas pelo processo de valorização do capital, que exclui qualquer questionamento do sistema desde que seus fundamentos não possam sequer ser objeto de decisão política.

Por outro lado o Estado não pode se arriscar a interromper ou prejudicar o processo de reprodução do capital pois os seus meios financeiros dependem do mesmo. Isso significa que a intervenção do Estado depende em última instância do volume de recursos gerados no processo de reprodução do capital.

O Estado nas formações capitalistas tem assim basicamente duas orientações: proteger-se contra solicitações que ameaçam a permanência do sistema e formular e estabelecer no longo prazo um interesse geral dos capitalistas.

As atribuições e funções legais dos aparelhos do Estado são suficientemente amplas, abrangendo quase todos os aspectos dos diversos campos de atividade humana, além do que essas funções e atribuições vão se modificando e se adaptando às necessidades do desenvolvimento capitalista. Por outro lado, entretanto, o tratamento que é dispensado pelo Estado às questões concretas, que surgem e que existem no real em relação às atribuições e funções, demonstra a existência de um sistema de organização pelo qual, embora quase tudo esteja previsto nas

leis, decretos, normas, portarias, etc., procura caracterizar como um Estado sensível e acima das classes desde que é no processo de tomada de decisões³ que aflora o caráter de classe do Estado.

É com grande perfeição que Hirsch descreve o processo de tomada de decisão num aparelho de Estado, caracterizando-o como um **modelo de coordenação negativa** que está orientado, fundamentalmente, para a manutenção do *status quo*. Os mecanismos de decisão estão assim devidamente ajustados para que as decisões a serem, e que serão tomadas, estejam situadas dentro de um campo de manobra definido pelo modo de produção capitalista. Este tipo de estrutura dá ao Estado o caráter de um organismo sensível às necessidades e às crises, ainda que, simultaneamente, atue no sentido de reduzir ou de dirigir as exigências dos diversos setores, de modo a torná-las compatíveis com as condições de dominação burguesa. Este Estado, ainda segundo Hirsch, manobra com as exigências, utilizando-se de expedientes do tipo: adiar o seu atendimento, mobilização de interesses opostos, decompor as questões, alegar falta de recursos ou recursos insuficientes, e até mesmo declarar que considera muito importante a questão levantada e que o assunto será considerado e estudado o mais rápido possível.

Claus Offe citado por CARVALHO (1978), analisando o sistema de seleção institucional, destaca a seleção negativa que consiste na exclusão sistemática de qualquer ação estatal que contrarie a manutenção ou o desenvolvimento do capitalismo; a seleção positiva que consiste na escolha de ações que favorecem os interesses capitalistas em seu conjunto; e, finalmente, a seleção mascaradora, através da qual o Estado procura manter uma certa aparência de neutralidade, inclusive marginalizando efetivamente algumas medidas favoráveis aos interesses capitalistas. Em

³HIRSCH (1977): "...O Estado em função de sua forma específica e dos modos de funcionamento burocráticos internos que daí decorrem, se apresenta concretamente como um sistema profundamente escalonado, de filtros, de barreiras e de instâncias de transformação e de tratamento das exigências e de articulação de necessidades..."

relação à seleção positiva, Offe considera que o Estado atua no campo da política de alocação de recursos e no de política de produção.

O processo de tomada de decisões num aparelho de Estado complica-se imensamente desde que a burocratização tenha suas leis, e uma delas é que a organização torna-se um centro de poder capaz de perseguir objetivos próprios.

No limite, um sistema social pode atenuar ou fazer desaparecer certas tensões sociais, o que aliás é uma das funções essenciais do Estado, que é a regulação. Não podendo resolver uma contradição que lhe é intrínseca, somente pode tentar ocultar ou atenuar riscos políticos mediante o manejo de tensões que ela produz. Os diferentes segmentos do aparelho do Estado nascem em épocas diferentes, para responder a necessidades historicamente definidas de tal e qual sistema social, e para tentar regular contradições de tipo novo (FREYSSINET; MARTIN; NIZARD, 1974).

A intervenção do Estado ocorre através do desempenho de determinadas funções que, no conjunto, servem para organizar tal intervenção. Essa organização exige, a cada momento, a criação ou adaptação de instrumentos que viabilizem e/ou legitimem a intervenção, desde que a mesma serve para reforçar sua credibilidade ao apresentá-la como portadora de uma intenção racional e não política⁴. Por outro lado, a própria seleção de informações (dados) a serem obtidos já são viesados, direcionados ou limitados, no sentido de reter sobretudo aquelas que são necessárias à reprodução da formação econômica e social aonde o mundo capitalista de produção predomina. Isso significa que é em função do modelo ou representação esquemática da realidade, que cada um procura, seleciona e interpreta a informação. A importância do sistema de informação para a intervenção do Estado pode ser verificada pelo simples fato de que para o Estado, a inexistência da informação corresponde a não existência do problema.

⁴FREYSSINET; MARTIN; NIZARD (1974): "A mudança na concepção de serviço público contribui também para dissipar o mito do Estado árbitro, substituído por outro no qual seu conteúdo é a necessidade objetiva".

Ao Estado cabe a produção das normas de funcionamento que definem uma orientação tendente a unificar as diferentes racionalidades das administrações estatais ao lhes oferecer uma referência comum. Nesse sentido, as normas têm aí um papel anterior à decisão, influenciando muito mais na área do comportamento do que na de decisões.

É característico também da intervenção estatal, que geralmente a mesma se dê muito mais em relação a problemas do que a conflitos, ou seja, o Estado procura muito mais tentar resolver um problema sem tocar no conflito que está por trás dele. E isto porque a **solução de problemas** permite a **solução** para todos, enquanto os conflitos não.

A intervenção do Estado tem outra característica que é a de se apresentar sempre como sendo feita em nome do interesse geral, expressão do melhor equilíbrio possível entre interesses contraditórios e interdependentes. Esse interesse geral entretanto está baseado na ocultação da hierarquia social. Na prática tudo se passa como se o Estado adiasse para o longo prazo as contradições atuais que o sistema é incapaz de resolver. Como exemplo típico deste fato tem-se o argumento de que o **bolo** da economia deve primeiro crescer para depois ser dividido, o que dificilmente acaba se concretizando.

Verifica-se, finalmente, que as mudanças que a intervenção estatal promove na sociedade são de maneira geral limitadas, constituindo na realidade uma forma inteligente de exercer um conservadorismo inteligente.

Desde que haja uma separação formal entre os detentores dos meios de produção e a participação no Governo, é preciso também que exista um grupo de profissionais do Estado. Este grupo, entretanto, não pode tomar medidas que ameacem os interesses da classe dominante. Dessa forma, as estruturas da seletividade do aparelho do Estado são orientadas no sentido do estabelecimento de medidas favoráveis ao desenvolvimento capitalista, e procuram, simultaneamente, evitar as crises próprias do processo de reprodução capitalista, o que, entretanto, toma boa parte do tempo dos profissionais do Estado. A esse grupo cabe,

também, manter um certo **equilíbrio de compromisso** do bloco no poder. Esse equilíbrio, por sua vez, é constantemente alterado não só pelas modificações que ocorrem na base econômica da sociedade, mas também no mercado mundial, definidor da fração hegemônica e que está fora do controle desse grupo. Na luta constante que representa esse **equilíbrio de compromisso**, a criação ou extinção de novos aparelhos ou ramos do Estado, assim como as modificações parciais que ocorrem, periodicamente, na direção dos mesmos, é que permitem uma acomodação entre as frações dominantes, a superação das crises, a subvenção para as frações deficitárias, assim como possibilitam os deslocamentos de hegemonia, relativamente sem atritos mais sérios, entre as frações dominantes.

conhecimento das políticas agrárias executadas.

Ao meu ver, esses dois pontos tornam o livro de Richard Domingues Dulley uma contribuição fundamental ao conhecimento do Brasil. Mais que isso, ajuda a entender a estrutura da sociedade que se construiu neste País. Por essas razões a leitura do trabalho, ora divulgado ao grande público, torna-se obrigatória aos estudiosos do desenvolvimento brasileiro.

José Sidnei Gonçalves

Richard Domingues Dulley, para quem lê esse nome ou visualiza sua figura humana a primeira imagem que vem à mente é a de um "lord". Pessoa culta, poliglota, poeta de rara sensibilidade, tudo isso conferiria-lhe um perfil de aristocrata. Entretanto, na realidade, o bom gosto desse paulistano, que se graduou em Agronomia pela ESALQ/USP em 1964 e obteve o título de Mestre no CPDA/UFRRJ, combina com um profundo compromisso com os desfavorecidos pelo modelo excludente do desenvolvimento brasileiro. Essa preocupação levou-o a trabalhar no Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), precursor do atual INCRA, de 1966 até 1970, quando essa convicção valheu-lhe a cassação e a prisão pelo regime militar. Esse percalço de forma alguma alteraria sua essência humana e doce, passando a trabalhar desde 1972 no Instituto de Economia Agrícola onde desenvolveu todo o tipo de atividade, passando por vários cargos, chegando até o posto máximo de Diretor Técnico de Departamento. Passaram-se anos mas o Dulley continua firme, estudando seus temas preferidos: agricultura, meio ambiente e questão agrária, e mais que isso, lutando pelo que acredita. A ele vale, com todas as letras, a máxima de um mártir das causas sociais: "endurecer sempre, mas perder a ternura jamais".

PUBLICAÇÕES DO IEA

A **COLEÇÃO ESTUDOS AGRÍCOLAS** integra a série científica que, juntamente com a série técnica, forma o conjunto de publicações do Instituto de Economia Agrícola (IEA), órgão de pesquisa em economia e sociologia agrícola da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo.

Na série científica, são editadas a **REVISTA AGRICULTURA EM SÃO PAULO**, que veicula artigos científicos originais, e a **COLEÇÃO ESTUDOS AGRÍCOLAS**, composta de obras de caráter técnico-científico, incluindo as teses e dissertações dos pesquisadores do IEA.

A **REVISTA INFORMAÇÕES ECONÔMICAS** e a **SÉRIE INFORMAÇÕES ESTATÍSTICAS DA AGRICULTURA** fazem parte da série técnica, que divulga artigos técnicos e séries de dados produzidos pelo IEA, destacando-se as informações de área cultivada, produção, custos e preços em nível de produção, atacado e varejo, dos principais produtos da agricultura paulista.

IEA-G 009 / D 41
LUIZ HENRIQUE PEREZ
ASSESSORIA TÉCNICA DE PROGRAMAÇÃO
DC - INSTITUTO DE ECONOMIA AGRÍCOLA
SAO PAULO - SP
CEP: 04301-903

INSTITUTO DE ECONOMIA AGRÍCOLA
Caixa Postal 68.029 - CEP 04047-970
Fax (011) 276-4062
São Paulo - SP

E-mail: iea@eu.ansp.br

RICHARD DOMINGUES DULLEY

POLÍTICAS ESTADUAIS PARA A AGRICULTURA:
São Paulo, 1930-80

CEA 3

IEA

ISSN 0104-6055

RICHARD DOMINGUES DULLEY

POLÍTICAS ESTADUAIS PARA A AGRICULTURA: São Paulo, 1930-80



Instituto de
Economia Agrícola

Coleção
Estudos
Agrícolas

3

1995

Diversos trabalhos, estudos e teses têm sido realizados enfocando o processo de industrialização que ocorreu no País, sendo que alguns extrapolaram os aspectos puramente econômicos e analisaram a participação do Estado nesse processo, assim como, as questões políticas que dele se originaram ou decorreram. Na maioria dos trabalhos, entretanto, tudo acontece como se o País fosse uma grande unidade e, raramente, são destacados e analisados eventos locais das Unidades da Federação e que, muitas vezes, se contituiram em importantes aspectos da sua vida econômica, social e política.

A Tese de Mestrado defendida por Richard Domingues Dulley no CPDA/UFRRJ demonstra que a necessidade e a importância dos estudos de abrangência nacional acabam por obscurecer o nível estadual de tal forma que se tem a impressão de que tudo se passa como se os acontecimentos aí verificados só parecem existir quando merecem destaque por parte dos autores. Entretanto, a vida econômica, social, política e administrativa de uma Unidade da Federação é muito mais rica e complexa do que a sucessão de acontecimentos pinçados. Ela é constituída não só pelas relações de produção no contexto estadual e seus reflexos nos aspectos político, social e econômico mas, também, em cada município e cada distrito.

Outro aspecto dessas análises está no enfoque centrado no processo industrial, o núcleo dinâmico da economia capitalista, abordando a agricultura como receptáculo do movimento mais geral. Entretanto, ainda que submetida à lógica do capital em geral, as transformações da agricultura não podem ser explicadas como mera decorrência do desenvolvimento industrial. Em economias continentais como a brasileira, a indústria tem uma conformação específica, pois o ramo de transformação delinea-se especialmente como agroindústria, ou seja, ainda que rompa com a tradição primário-exportadora, a economia mantém laços estreitos com a produção agropecuária. Desse modo, o entendimento da industrialização brasileira não pode prescindir do

ISSN 0104-6055

RICHARD DOMINGUES DULLEY

**POLÍTICAS ESTADUAIS PARA A
AGRICULTURA: SÃO PAULO, 1930-80**

São Paulo - 1995

Coleção Estudos Agrícolas, 3

**POLÍTICAS ESTADUAIS PARA A
AGRICULTURA: SÃO PAULO, 1930-80**

RICHARD DOMINGUES DULLEY

Governador do Estado
Mario Covas Junior

Secretário de Agricultura e Abastecimento
Antonio Cabrera Mano Filho

Coordenador da Coordenadoria Sócio-Econômica
Natanael Miranda dos Anjos

Diretor do Instituto de Economia Agrícola
Antonio Ambrosio Amaro

CORPO DE EDITORES

José Sidnei Gonçalves - Presidente

Alceu de Arruda Veiga Filho

Benedito Barbosa de Freitas

Mario Antonio Margarido

César Roberto Leite da Silva

Yuly Ivete Mizaki de Toledo

Luis Henrique Perez

DULLEY, Richard Domingues

Políticas estaduais para a agricultura:
São Paulo, 1930-80. São Paulo, IEA, 1995.
189p. (Coleção Estudos Agrícolas, 3)

ISSN 0104-6055

1- Política agrícola. 2 Administração pública. preços. 3-
Agricultura - Institutos. I. a. II. t.
III. Série

CDD- 18° 338.52



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

APRESENTAÇÃO

Minha vivência funcional, dentro de ramos do aparelho de Estado em nível federal e estadual, colocou-me diante de situações e problemas que puseram em cheque meu papel como profissional, desempenhando funções técnico-administrativas, no relacionamento com os interesses das frações de classe dominante e dominada.

Durante essa vivência, as mais variadas medidas de política agrária foram implementadas pelo Estado, sem que me fosse possível ter uma compreensão mais profunda do papel que desempenhava do ponto de vista social e político. Esta pesquisa buscou respostas para estas questões e constituiu um esforço para tentar superar toda uma visão empirista e formalista que tinha da realidade, produto dos bancos escolares, da vida profissional e até mesmo pessoal, dando uma nova qualidade aos conhecimentos práticos e teóricos acumulados até o presente.

Ao ensejo da publicação deste trabalho na **Coleção Estudos Agrícolas do IEA**, agradeço ao IEA pelas oportunidades que me dêu na área de treinamento e pelo ambiente profissional cordial.

Ao Dr. Ivan Otéro Ribeiro, orientador; infelizmente falecido, agradeço por sua compreensão e estímulo. Ao Dr. Ivan coube a definição da linha geral e a grande parte das sugestões e críticas que nos auxiliaram a melhorar a análise e exposição.

Agradeço ao Dr. Paulo Roberto Beskow, orientador, que gentilmente aceitou continuar a orientação. Suas sugestões, críticas e entusiasmo foram de grande valia e abrangeram aspectos fundamentais do trabalho.

Este trabalho, certamente, não teria sido concluído não fosse a inestimável atenção, carinho, estímulo, críticas, sugestões e dedicação extrema de Maria A. Sanches da Fonseca.

Foi muito importante a revisão crítica e sugestões do Dr. Antonio Ambrosio Amaro e a ajuda de Miriam Cintra, Fátima M. M. Saldanha Faria, Marina Correia Pino e Magali A. Schaffer de Lucca na organização do material.

Ao meu filho Lucas pela paciência que teve com o pai.

Na elaboração da versão final desta publicação adaptada para a forma de livro, agradeço o interesse e dedicação do colega José Sidnei Gonçalves.

Ao Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA), através do Programa Nacional de Pesquisa em Economia (PNPE), agradeço o suporte financeiro.

Agradeço especialmente aos professores do CPDA cujos ensinamentos constituíram para mim, um marco da verdadeira compreensão da realidade e de sua transformação.

Destaco, finalmente, que a colaboração recebida destas pessoas não as tornam coniventes com os erros e omissões eventualmente contidos neste trabalho. Elas simplesmente contribuíram para reduzi-los; daí nossa gratidão.

Richard Domingues Dullely

PREFÁCIO

Richard D. Dulley, instigado pelo auto-questionamento sobre a própria participação, enquanto servidor público desempenhando funções técnico-administrativas, nas várias e variadas medidas tomadas pelo Estado, elege, como tema do presente estudo, o papel da atual Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, no período de 1930-80, nas políticas agrícolas desta Unidade da Federação.

Como ressalta o autor, a Secretaria em questão é "... *um aparato técnico-administrativo cuja evolução o tornou um dos mais completos e abrangentes...*", fato que lhe propicia "... *condições mais favoráveis à formulação e execução de políticas agrárias menos subordinadas ao poder central*".

Para o estudo proposto é bosquejada a relação que se estabeleceu, no período considerado, entre o desenvolvimento da industrialização e as transformações ocorridas na agricultura, tanto no âmbito nacional como no estadual. Relação que, via de regra, tem sido estudada restritamente ao nível nacional, ignorando-se o quanto os órgãos estaduais influenciaram ou interferiram na política agrária. Ressalta o autor que "... *especificamente no caso de São Paulo essa influência tem sido mais intensa não só pela importância de sua economia e agricultura no contexto do País, mas também, por seu pioneirismo e tradição nas variadas atividades ligadas ao setor agrícola*".

Na análise da influência do Estado no processo de evolução da política agrícola, o autor não se atém ao entendimento do "*como*", mas busca o "*o porquê*" dessa interferência, salientando haver um sentido mais amplo e profundo do que aquele explicitado nas medidas técnico-administrativas e nos objetivos gerais estabelecidos visando a condução dessa política.

Sob esse enfoque analítico, o autor interpreta as medidas governamentais, que de início eram destinadas ao aumento da produção e depois ao da produtividade, como tendo por verdadeiro objetivo garantir o aumento de trabalho excedente na agricultura para sua transferência e absorção em outros setores da economia.

Afirma ainda que a esse aumento soma-se a manutenção da estrutura fundiária, constituindo-se ambos, em essência, os objetivos perseguidos por todas as políticas agrárias do período em estudo, escudados pelo aumento da produção, enquanto houve fronteiras agrícolas a conquistar e, a **partir dos anos 60, pelo da produtividade**, a "palavra mágica" que refulgia como conquista do *"bem-estar do povo"*.

O aumento da produtividade de fato abrigava o estímulo à modernização da agricultura através do uso intensivo de adubos, defensivos e motomecanização, oferecidas pelas indústrias pertinentes que emergiam viabilizadas pelo acentuado interesse do Estado.

Segundo esse balizamento, Dulley estabelece o objetivo geral de sua pesquisa: entender o papel do Estado - através da hoje denominada Secretaria de Agricultura e Abastecimento - *"... na execução das políticas agrárias, no período que vai de 1930 até o início da década de 80"*. Através desse objetivo o autor se propõe a ajudar aos *"... funcionários públicos, que trabalham com política agrária, a entender melhor seu papel e desmistificar sua aura de neutralidade"*.

Dois principais critérios ainda foram adotados: institucional e centralização das decisões na esfera federal, a partir dos quais foram definidas duas etapas cujo divisor foi o ano de 1964, no período de 1930-80.

Nesse escalonamento o autor desenvolve uma clara abordagem da perda de poder econômico-político-administrativo do setor agrícola para o setor industrial, seguida da crescente interferência do Estado, iniciada em 1930.

É com muita propriedade que Dulley enfeixa os aspectos políticos, econômicos e administrativos, pontuando os fatos internacionais, nacionais ou estaduais decisivos para a configuração desses aspectos.

Indicando a crise da transferência para o Poder Central do controle da política cafeeira, o autor desenvolve a escalada do *"... esvaziamento do poder político das oligarquias e crescimento de novos setores que ocupam a principal posição na política brasileira..."*

Na trajetória rumo à centralização não foram criados

apenas órgãos federais responsáveis pela política de setores econômicos mas também de natureza administrativa visando a melhoria do serviço público do País. Através da implantação de extensa rede de órgãos burocráticos é drasticamente reduzida - se não anulada - a autonomia das Unidades Federais.

Também foram implementados, já no período de governo que o autor denomina "*do predomínio dos generais*", planos diversos como "*de Ação Econômica do Governo*", "*de Desenvolvimento Econômico e Social*" e os "*PND*".

Instrumentos diferentes foram utilizados para o exercício da interferência, salientando-se que no início do período - quando a atividade agroexportadora era a prevalente - eram eles o controle sobre o câmbio, sobre as exportações e sobre os preços dos produtos agrícolas, enquanto no fim do período eram o crédito rural, os preços mínimos, a comercialização, a pesquisa e a assistência técnica.

Comentando a raridade com que se encontra a conceituação de política agrícola nas publicações, o autor assinala a usual identificação como tal, do que na realidade é política agrária, principalmente ao se considerar que a ação do Estado, não se levando em conta "*... a maneira pela qual está organizada e distribuída a base física... sobre a qual se processa a produção agrícola*", incide estritamente sobre a estrutura agrária.

Por essa razão, o autor opta, no presente trabalho, por designar política agrária à intervenção do Estado no setor agrícola.

A ação do Estado, através de medidas que ou o colocam à disposição dos agricultores (inclusive pela adequação da estrutura organo-funcional de suas instituições), ou que obriguem estes procedimentos desejados (e impostos por normas, regulamentos, etc.), efetiva-se pelo uso de "*instrumentos de política agrícola*" que freqüentemente com esta política têm sido confundidos.

Para a abordagem das Políticas Agrárias em nível da então Secretaria da Agricultura, o autor distingue etapas que "*... caracterizam diferentes papéis para ação do Estado...*" sobre a agricultura paulista, segundo os interesses imperantes, que evoluíram desde sua centralização no café, passando pelo início

da diversificação de culturas, pelo estímulo às produções, para o abastecimento das crescentes populações urbanas, e pelos esforços de modernização da agricultura.

No curso dessas etapas, o autor sobrepõe uma seqüência de períodos que qualifica a ação da Secretaria, identificando, de início (1930 - meados de 50), o Fomento Agrícola como carro chefe de atuação governamental, em seguida (ainda na década de 50) o período de apoio à industrialização, quando são "*lançadas as bases das indústrias de insumos...*" para a agricultura; prossegue (nos anos 60) com a intensificação da modernização da agricultura, que na década seguinte atinge sua fase madura.

O autor salienta que o esforço de "*modernização*" abrange também uma radical alteração nas coordenadas da política agrária, a partir do momento em que a tomada de decisão, pelo agricultor, "*... sobre o que e quanto plantar*" não depende mais das tradicionais facilidades proporcionadas pela Secretaria, mas da política de preços mínimos conduzida pelo Governo Federal. Conseqüentemente a Secretaria da Agricultura sofre perda relativa de importância como órgão de decisão.

Todavia, se por um lado a Secretaria foi tolhida na tomada de decisões do "*que e quanto produzir*", restando-lhe apenas recomendar o "*como produzir*" alguns produtos. Por outro lado sua importância aflora na viabilização pela agricultura paulista, das decisões tomadas na esfera federal. Não fosse a pré-existência de "*... todo um trabalho desenvolvido pelos órgãos da Secretaria...*" jamais teria sido possível ao setor agrícola de São Paulo responder à política de preços mínimos, pronta e eficientemente desenvolvendo a produção do que era contemplado por essa política.

A agricultura paulista contava com uma sólida retaguarda constituída de significativo patrimônio de conhecimentos acumulado ao longo dos anos pelos Institutos de Pesquisa da Secretaria. Segundo autores citados no presente trabalho, num período de 50 anos (1927-77), de todas "*as pesquisas agropecuárias efetuadas no País, 62% correspondiam ao Estado de São Paulo*".

Segundo Dullely, não somente a pesquisa mas também o fomento e assistência técnica de São Paulo foram proeminentes na agricultura brasileira devido não somente à antecipação de sua

estruturação e expansão, mas também ao *"... patamar técnico-organizacional bem mais elevado..."* que apresentou, relativamente às demais Unidades da Federação.

A assistência técnica à agricultura paulista, em sua evolução, no período de 27 a 42, consolida suas características de fomento através da difusão que *"... embutia em si, o processo de geração de tecnologia..."* retratando a estreita articulação existente entre pesquisa e assistência técnica, articulação que viria a ser enfraquecida a partir da reforma da Secretaria em 1942. No período que abrange a reforma administrativa de 1967, embasando-se no binômio fomento e assistência técnica educacional, foi conceituada a Assistência Técnica Integral.

A partir do exame detalhado da documentação que retrata a atuação da Secretaria em cada gestão Governamental no Estado, o autor além de concluir que a política agrária teve por objetivo *"... contribuir para preservar e fortalecer o desenvolvimento capitalista da agricultura paulista..."* constata ter havido um esboço antecipado das políticas agrárias calcado na estrutura funcional e organizacional de instituições do poder público encarregado do setor agrícola, inclusive, é claro, a atual Secretaria de Agricultura e Abastecimento.

A existência, na estrutura da Pasta, de órgãos responsáveis por atividades específicas, tem permitido que essas atividades constituam parte permanente das políticas agrárias, cujos graus de importância variaram segundo o enfoque dado pelos sucessivos governos na definição de prioridades.

Conseqüentemente, de certa forma, as políticas agrárias *"... constituíram no geral um complexo bastante estável..."*. Estável também foi o papel da Secretaria. Graças aos objetivos claramente definidos de seus órgãos especializados, a estrutura da Secretaria pode atuar com *"... um certo grau de autonomia em relação às orientações dos titulares ..."* que se sucederam em acelerada freqüência, determinando, no período, uma gestão média de um ano para cada secretário.

A despeito das limitações que o Estado tem sempre enfrentado para a formulação e aplicação da política agrária, representadas por todas as dificuldades burocráticas, a então Secretaria da Agricultura, atuou *"... nas fimbrias do Poder ..."*,

supondo desempenhar *"... um papel exclusivamente técnico sem perceber que a técnica não é apolítica"*.

Às dificuldades burocráticas somam-se os crescentes problemas de pessoal cujo agravamento vem conduzindo ao fortalecimento do corporativismo no serviço público, como aliás vem acontecendo em todos os segmentos da sociedade brasileira.

Esse corporativismo - que elege como prioridade o atendimento dos objetivos pessoais, em detrimento dos objetivos institucionais - teve suas barreiras rompidas por Richard Dulley, ao centrar seu estudo no papel da Secretaria nas políticas agrárias de São Paulo, indo portanto além da tentativa de *"... superar toda uma visão empirista e formalista da realidade..."*

Secretaria de Agricultura e Abastecimento de
São Paulo

ZORAIDE MARTINS

1995

ÍNDICE

1 - INTRODUÇÃO	15
2 - ESTADO E CLASSES SOCIAIS NO DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA	25
2.1 - Estado e Políticas Públicas	28
3 - POLÍTICA AGRÍCOLA OU POLÍTICA AGRÁRIA	41
3.1 - Instrumentos de Políticas Agrárias	49
3.2 - Núcleos Originários de Política Agrária	67
4 - POLÍTICAS AGRÁRIAS NA SECRETARIA DA AGRICULTURA	77
4.1 - Interação da Secretaria da Agricultura com o Poder Executivo Federal	86
4.2 - Interação da Secretaria da Agricultura com os Agricultores	91
4.3 - Interação da Secretaria da Agricultura com o Setor Industrial	96
4.4 - Pesquisa e Assistência Técnica	102
4.5 - Análise Geral	111
5 - À GUISA DE CONCLUSÃO	117
LITERATURA CITADA	135
ANEXO	143

1 - INTRODUÇÃO

Embora a Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo já tenha completado 100 anos de existência, muito pouco tem-se escrito sobre ela como instituição, sua evolução histórica, seu relacionamento com outros setores da sociedade, seus objetivos, seus sucessos e dificuldades encontradas até o presente.

Criada em 1891, com a denominação de Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, transforma-se em Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio, em 1926, face ao desmembramento de suas atribuições relativas a obras públicas. Em 1946, novamente parte de suas atribuições são desmembradas, com a criação da Secretaria do Trabalho, Indústria e Comércio. Recebe, então, a denominação de Secretaria da Agricultura até 1979, quando, finalmente, passa a se chamar Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo.

No final do período estudado, a Secretaria da Agricultura

do Estado de São Paulo, face à sua estrutura, atribuições e funções, tinha, relativamente, certa autonomia quanto à assistência técnica, pesquisa agropecuária, abastecimento de produtos agrícolas e prestação de serviços de mecanização. Entretanto, outros setores, e talvez os mais importantes instrumentos de política agrícola, eram controlados pelo poder central. Tais instrumentos são: crédito rural, preços mínimos, preços dos insumos (exceto semente oficial), salário mínimo de referência, problemas fundiários (estrutura fundiária), importação e exportação de produtos agrícolas, sindicalização rural (organização da mão-de-obra) e cooperativismo (legislação).

Agricultores, complexo agroindustrial, instituições bancárias, órgãos e empresas de comercialização agrícola, trabalhadores rurais e consumidores finais constituem basicamente os grupos que sofrem a influência das políticas agrárias adotadas e que, por sua vez, influem ou tentam influir nas mesmas, não só no âmbito estadual mas também na esfera federal.

Atualmente, o poder de decisão sobre as políticas está concentrado no nível federal e dividido basicamente entre o Ministério da Agricultura e os Ministérios da Fazenda e o do Planejamento. Por outro lado, uma Secretaria de Agricultura, em nível de Unidade da Federação, está estruturada e tem atribuições gerais e específicas, que se destinam a influir no setor agropecuário através de medidas de política agrária, praticadas na sua área de atuação. O poder dos órgãos federais nas decisões mais importantes de política agrária traz à tona algumas questões, tais como: qual o papel atual da Secretaria da Agricultura? Qual o limite da sua atuação e responsabilidade? E porque perdeu seu poder de decisão a partir de determinada época?

A abordagem adotada para o estudo do papel da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo na política agrária teve como pano de fundo as análises já realizadas sobre o processo de industrialização do País e, particularmente, de São Paulo, ao mesmo tempo em que se procurou relacioná-lo com as transformações pelas quais passou a agricultura nacional e

paulista no período estudado.

Como dito anteriormente, as análises sobre políticas agrárias têm-se restringido ao âmbito nacional, dando a impressão de que as mesmas têm efeitos semelhantes em todas as Unidades da Federação. Poucas vezes chegam até, ou reconhecem a influência e interferência de órgãos estaduais ligados ao setor agrícola. No entanto, esses órgãos e Instituições podem desempenhar um papel na execução das determinações federais, têm uma contribuição autônoma, além de servir de elo entre os interesses, reivindicações e reclamações dos agricultores de cada Unidade da Federação.

Especificamente no caso de São Paulo, essa influência tem sido mais intensa, não só pela importância de sua economia e agricultura no contexto do País, mas, também, por seu pioneirismo e tradição nas mais variadas atividades ligadas ao setor agrícola.

A simples existência da Secretaria da Agricultura e de seus órgãos, durante o período estudado, implicou necessariamente um mínimo de interferência, ainda que indiretamente, na produção agrícola e, de modo geral, no meio rural e na economia de São Paulo. É mediante essa interferência e através do exercício das suas atribuições legais que a Secretaria fornece elementos e indicações técnicas e econômicas aos setores ligados à produção, moldando assim a evolução que se pretenda seja tomada pelo setor agropecuário paulista.

A participação dos órgãos federais na determinação das políticas agrícolas praticadas em São Paulo, com uma crescente concentração de recursos e de poder de decisão foi, sem dúvida, uma das características marcantes no período coberto pela pesquisa.

No decorrer das transformações institucionais e funcionais, pelas quais passou a Secretaria da Agricultura, foram destacados, neste estudo, determinados assuntos ou problemas, privilegiando-se, desta forma, certas áreas de atuação no leque das atribuições que dispõe o órgão estadual. Da mesma forma, outros assuntos ou problemas são relegados a um segundo plano.

A maior ou menor importância que o órgão estadual dá a determinadas funções resulta em diferentes medidas conjunturais de política agrícola, cujos limites, entretanto, são, em última instância, os interesses dos grupos que exercem influência na formulação das políticas agrícolas, quer em nível estadual, quer através de órgãos federais, os quais têm maior poder decisório.

Por outro lado, os grupos de influência de órgãos ou políticos representantes das classes proprietárias rurais, das indústrias produtoras de insumos agrícolas e processadoras de produtos agrícolas, bancos oficiais e privados, autarquias, além de consumidores, imprensa e público em geral relacionam-se, também, com a Secretaria da Agricultura. É através desse relacionamento e das influências, recebidas por intermédio de seus funcionários e dirigentes, que se compatibilizam e são viabilizados, muitas vezes, interesses contraditórios. Essas influências e interesses, entretanto, vão se alterando pelas próprias modificações que ocorreram e vêm ocorrendo na economia paulista e brasileira.

A diversificação da economia, com o surgimento e crescimento do setor industrial, levou inicialmente à uma divisão do poder político entre este, o grande comércio e os grandes proprietários de terra. Este fato se reflete institucionalmente, no caso de São Paulo, com a criação da Secretaria do Trabalho, Indústria e Comércio, separada da Secretaria da Agricultura. Assim, no final dos anos 20, os grandes proprietários de terra tinham grande poder e determinavam, quase que sozinhos, a política agrária a ser adotada. Entretanto, gradualmente, foram perdendo seu poder de influência, até o ponto em que o setor industrial passa a ter um peso maior na determinação dessas políticas.

Essa inversão, quanto ao poder de influência, ocorreu no Estado de São Paulo, porém, via órgãos federais, e atingiu seu auge quando as políticas agrárias tornaram-se indispensáveis ao complexo agroindustrial. Passam, então, a depender das políticas agrárias para extrair a maior parte dos excedentes financeiros da agropecuária, através da venda de insumos. Pelo lado das

agroindústrias consumidoras de matéria-prima agrícola, sua influência procura se fazer presente na garantia de suprimento de matéria-prima, na ausência de risco e na redução dos preços pagos ao agricultor. Concomitantemente, a preocupação com alimentação barata se fez sentir como forma de evitar aumentos salariais dos trabalhadores urbanos.

Os agricultores - o mais antigo grupo de influência em relação às medidas de política agrária - têm lutado na defesa de seus interesses sob diversas formas. Até 1930, a Sociedade Rural Brasileira zelava sozinha pela defesa da classe. Após 1946, surgem as Associações Rurais, regulamentadas pelo Governo Federal e que, posteriormente, são transformadas nos atuais Sindicatos de Agricultores. Em São Paulo, as Associações de Agricultores, Sindicatos e Cooperativas procuram influenciar na política agrária através de memoriais, solicitações, estudos técnicos e contatos pessoais com funcionários. Na maioria das vezes, vão em busca do apoio institucional da Secretaria para as suas reivindicações junto ao Governo Federal. Também, sabedores do papel de assessoramento ou de fornecedor de sugestões de medidas políticas que desempenha a Secretaria da Agricultura, procuram apresentar-lhe as reivindicações da classe.

É a partir dessa abordagem que se procurou entender: as modificações ocorridas na Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo; os objetivos básicos das diversas políticas agrárias e suas limitações; as relações entre a Secretaria e os órgãos federais ligados ao setor; suas relações com o empresariado agrícola, comercial e industrial; e, finalmente, levantar as políticas praticadas.

Foi possível entender melhor o papel do aparelho do Estado (atualmente denominado Secretaria da Agricultura e Abastecimento) na execução de políticas agrárias, no período que vai de 1930 até o início da década de 80, ao se estudar as várias faces de um problema, como o complexo de relação da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo, com os setores agropecuários particulares e do Governo Federal. Não se trata de uma abordagem detalhada, que esgote o assunto em todos os

aspectos desse complexo de relações, mas sim procurou-se captar e entender seus traços essenciais. A contribuição que se espera dar é a de levantar e discutir problemas relativos ao trabalho realizado pela Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo, seu papel como instituição e suas relações com os principais setores da produção agropecuária.

Para aprofundar o tema incluiu-se uma pequena discussão sobre o tema política agrícola x política agrária, desde que a sua conceituação revelou-se indispensável para se alcançar o objetivo proposto. A partir desta discussão adotou-se uma abordagem do ponto de vista das classes sociais fundamentais, para a análise do papel da Secretaria nas políticas agrícolas praticadas no Estado de São Paulo, no período 1930-80.

Numa economia capitalista o elemento ou parâmetro mais importante na tomada de decisões, em relação ao processo produtivo, é sem dúvida o mercado. E é, em última instância, através deste que o Estado procura interferir ou influir em múltiplos aspectos do processo produtivo. As reações do mercado às tentativas de interferência do Estado resultam na necessidade de novas medidas. Esta cadeia de reações, apesar de sua importância, deixou de ser analisada, dada sua complexidade e constitui-se, também, numa limitação ao trabalho.

Foram adotados dois critérios principais para o estabelecimento de pontos importantes de inflexão no papel da Secretaria da Agricultura: o institucional, decorrente das alterações ocorridas em leis, decretos e regulamentos estaduais e federais, que definem as atribuições desse órgão estadual; e a centralização das decisões de política agrária em nível federal.

Uma rápida digressão, focalizando aspectos de mudanças institucionais da Secretaria da Agricultura, das mudanças na economia paulista e do País¹ e dos tipos de interferência do Governo Federal na política agrária, constitui pano de fundo sobre o qual foram definidas duas etapas distintas, em relação ao papel

¹A versão original e completa do estudo pode ser vista em DULLEY (1988).

da Secretaria na execução de políticas agrárias.

Decidiu-se destacar a etapa que vai de 1930 a 1964, não só pelas modificações ocorridas na agricultura paulista mas, principalmente, pelas mudanças político-institucionais que deram origem a uma interferência mais direta do Governo Federal na economia do café e da cana-de-açúcar, então os principais produtos de São Paulo.

A política agrária, imediatamente anterior a 1930, basicamente constituída pela política cafeeira e açucareira, era formulada e exercida fundamentalmente pelos estados produtores.

O primeiro período dessa primeira etapa inicia-se com a centralização institucional das decisões de política, relativas a esses dois importantes produtos da economia paulista. Foram criados, então, pelo Governo Federal, o Departamento Nacional do Café e a Comissão de Defesa do Açúcar, que, em 1933, passam a constituir, respectivamente, o Departamento Nacional do Café e o Instituto do Açúcar e do Alcool. Com a crise cafeeira em 1929, início deste período, intensifica-se o processo de diversificação da produção agrícola - especialmente com as culturas de algodão, citros e cana-de-açúcar - causando profundas modificações à agricultura paulista. Os controles sobre a política cambial, de crédito, de exportação, de imigração tornaram-se mais rigorosos e dependentes do Governo Federal. A Revolução de 1930 trouxe consigo, portanto, um reforço político-econômico do poder central, com reflexos na esfera estadual, no sentido de perda de seu poder de decisão.

Com a II Guerra Mundial e os problemas dela decorrentes - dificuldades de abastecimento urbano, falta de combustível, problemas de exportações - intensificaram-se as áreas de intervenção no setor agrícola, por parte do poder central.

Do fim da guerra até o início da década de 50, prossegue a interferência do Poder Central, principalmente no controle de câmbio, das exportações e dos preços de muitos produtos agrícolas. Entretanto, a intervenção econômica, nessa época, esteve limitada pela atuação do Congresso e dos partidos

políticos, reabilitados após a queda do "Estado Novo"

No período 1945-55 abriu-se o caminho para a transformação da sociedade predominantemente agrária, em sociedade industrial-agrária. A eleição de Vargas, em 1950, inicia novo período de ampliação da intervenção do Estado na economia.

No período Kubitschek, com o Plano de Metas (1956-60), a economia do País caminhou para um novo salto de industrialização, com a entrada de grandes empresas monopolistas nacionais e estrangeiras em alguns ramos industriais. A intervenção do Estado foi, nitidamente, no sentido de reforçar o avanço da burguesia industrial. Nesses anos, realizou-se ampla e profunda transformação do sistema econômico do País, tendo o Plano de Metas assinalado uma reformulação substancial das relações entre o poder público e o sistema econômico.

O término do Plano de Metas coincide, de certo modo, com o final de um longo processo de diversificação industrial. Nesse período, paralelamente à industrialização, pode-se observar a confirmação da supremacia do setor urbano e o fortalecimento de sua influência nos mecanismos de decisão política.

Referindo-se ao período Kubitschek, assim escreve LESSA (1964): *"o que é essencial, para a compreensão desse governo e da sua política econômica, é que se adotou, então, uma estratégia política de desenvolvimento, que acabou por consolidar e expandir o capitalismo dependente ou associado"*.

A etapa seguinte também tem características de mudanças político-institucionais, começando em 1964 e vindo até o presente. Nessa segunda etapa, amplia-se a interferência iniciada com o café e a cana-de-açúcar, alcançando não só os demais produtos agrícolas, mas também, os próprios insumos utilizados na produção. Agilizam-se, por outro lado, as formulações e aplicações de políticas agrárias, acompanhadas pelo fortalecimento e centralização da pesquisa e assistência técnica agropecuária.

A questão da reforma agrária foi incorporada pelo golpe militar de 1964 deslocando a questão do campo social para o técnico. Os responsáveis pelo movimento tinham a percepção de

que mesmo uma reforma agrária implicava o risco de desencadear um processo social que pudesse fugir ao controle. A indecisão conjugou-se com a insensibilidade de setores da burguesia ligados à produção de bens de consumo básico, além de ter se constituído numa proposta defasada (BRUNO, 1985).

De 1964 até o presente, o Estado foi levado a intervir praticamente em todos os setores do sistema econômico nacional. Esta tarefa foi facilitada pela vigência dos Atos Institucionais, que ampliaram os limites das interferências. Foi com base no Plano de Ação Econômica do Governo (1964-66), no Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-76) e no Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-70), que se orientou a intervenção do Estado na economia.

No setor agropecuário, destacam-se a criação da Coordenação Nacional do Crédito Rural, Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (os dois últimos posteriormente transformados no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). Esses órgãos, criados para realizar as transformações estruturais na agropecuária brasileira, permaneceram com seus objetivos no papel até hoje. Mais do que isso, com a aprovação do Estatuto da Terra, retirou-se das Unidades da Federação a competência de cobrar o Imposto Territorial Rural e realizar programas do tipo do Programa de "Revisão Agrária", iniciado em São Paulo, com o objetivo de modificar a estrutura fundiária.

A opção pela modernização agrícola dirigiu a intervenção do Estado, em nível federal, para aspectos do crédito rural, preços mínimos, comercialização agrícola, pesquisa e assistência técnica. As decisões relativas ao crédito rural e aos preços mínimos, em 1979, foram subordinadas ao Conselho Monetário Nacional, órgão do Ministério da Fazenda, no qual, até recentemente, o Ministério da Agricultura não tinha representação. Já, no que se refere à pesquisa e assistência, foram criadas, em 1973, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER).

A justificativa para a periodização adotada decorre não só do processo de centralização de decisões, iniciado em 1930, no seio de profundas modificações institucionais, relativas à interferência federal nas políticas agrárias mas, principalmente, das alterações constitucionais ocorridas até 1963. O período seguinte, iniciado em 1964, aprofunda a centralização, já em processo, agora com a marca autoritária dos atos institucionais, cujas conseqüências são percebidas até o presente, refletindo-se também na área de política agrária.

A escolha de São Paulo como área de estudo deve-se ao fato de seu setor agropecuário representar, de modo geral, um dos centros de maior crescimento, quer nos aspectos econômicos, quer nos "tecnológicos", no contexto do País. Por outro lado, sua Secretaria da Agricultura constitui um aparato técnico-administrativo cuja evolução o tornou um dos mais completos e abrangentes. Estes fatos dão uma indicação do porquê desse órgão se constituir naquele que, entre as Unidades da Federação, sempre desfrutava, ainda que de modo relativo, de condições mais favoráveis à formulação e execução de políticas agrárias menos subordinadas ao poder central. Ademais, o próprio volume de recursos necessário ao seu funcionamento já a coloca em vantagem frente às suas congêneres dos demais estados.

Apresenta-se, assim, a Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo - embora subordinada como as dos demais estados, às diretrizes federais - como a que detém, relativamente, um maior poder de barganha. Esta situação permite-lhe conservar uma autonomia maior em relação a algumas áreas de suas atribuições. O estudo da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo significa, portanto, analisar uma situação que representa o maior grau de independência possível, no contexto do País, no que se refere à atuação de um órgão estadual ligado ao setor agropecuário.

2 - ESTADO E CLASSES SOCIAIS NO DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA

Foram as articulações entre o desenvolvimento do capitalismo e o papel do Estado - entendido como a cristalização das relações de classes e suas frações - e o processo de centralização das decisões, desencadeado pelos sucessivos Governos Federais, que determinaram, na prática, as mudanças ou limitações da atuação da Secretaria da Agricultura no Estado de São Paulo.

Em sua análise das articulações da sociedade brasileira, CARDOSO (1978) salienta que: *"O desenvolvimento capitalista se faz por meio da produção econômica e da produção ideológica. Nesta, o principal papel cabe ao poder do Estado, voltado, primordialmente, ao crescimento e fortalecimento da economia. A estrutura ideológica capitalista é montada sob a dominância do seu campo político, a partir dos aparelhos do Estado, e neste campo a dominância cabe à ideologia econômica, com a formulação de políticas destinadas a permitir e garantir a expansão econômica, com a qual a forma do Estado é condizente... no capitalismo, o acesso ao poder político ou o controle do aparelho estatal, tem como primeira finalidade a expansão econômica e que, como se trata de uma sociedade de classes, a forma daquele po-*

der e desta expansão são formas adequadas ao sistema vigente da divisão em classes. O Estado sendo um dos principais integrantes desse sistema, a ideologia que o molda está essencialmente impregnada das suas relações. A ideologia que empolga o aparelho estatal numa sociedade capitalista num determinado momento é expressão ideológica das relações sociais naquele sistema, em especial do estabelecimento da relação de domínio das suas frações dominantes".

Como coexistem dois níveis de poder de decisão sobre a política agrária - o estadual e o federal - é preciso compreender como e porque o mesmo esteve distribuído entre essas duas esferas, visto que a Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo teve reduzido seu grau de autonomia, face à centralização das decisões sobre política agrária em nível federal. A explicação pode ser encontrada no próprio capitalismo que exigiu medidas de caráter nacional, subordinadoras dos interesses regionais, e uma crescente intervenção do poder central nas mais diversas áreas decisórias do setor agropecuário.

Finalmente, é preciso considerar que a característica da política agrária praticada em uma Unidade da Federação constitui uma síntese complexa e não linear dos interesses de classes e frações e da atuação dos órgãos federais e estaduais ligados ao setor agropecuário. Conforme opina HIRSCH (1977): "*Os antagonismos de classes e a concorrência dos capitais se refletem no movimento contraditório dos diferentes aparelhos parciais que o compõem*". No caso da Secretaria da Agricultura e órgãos federais correspondentes, ambos constituem-se em aparelhos parciais de atuação do Estado no setor agropecuário.

Parte-se assim do princípio que o Estado desempenha um importante papel e que em seu seio originam-se as políticas destinadas a oferecer condições à expansão econômica do capitalismo. Tratando-se de uma sociedade de classes, será através do controle do aparelho do Estado que uma classe ou fração terá condições de expressar de forma dominante os seus interesses. HIRSCH (1977), confirma esta perspectiva ao afirmar que "*...as análises das instituições estatais e das diferentes*

funções concretas do Estado, devem partir de uma definição precisa deste campo de relações de classes cujo ponto de cristalização organizacional é o Estado".

As classes e frações definem-se, na sua prática social, na luta por seus interesses econômicos. Por outro lado, as mudanças que ocorrem na economia produzem alterações no equilíbrio de forças entre as classes, frações e o Estado. Este para desempenhar seu papel tem, em forma delegada, um certo grau de autonomia. POULANTZAS (1974) citado por HIRSCH (1977), referindo-se ao assunto diz que: *"É a autonomia relativa do Estado que lhe permite garantir o interesse político geral do conjunto do bloco no poder, organizando, sob a direção da classe ou fração hegemônica, o equilíbrio instável de compromissos entre seus componentes, bem como, organizar esta hegemonia com relação ao conjunto da formação social e, conseqüentemente também com relação às classes dominadas... Entretanto, a necessidade de estabelecer estes equilíbrios de classe relativos significa, ao mesmo tempo, que não se pode definir as intervenções do Estado nos processos de reprodução do capital como simples necessidades técnicas (como o termo condições gerais de produção poderia sugerir). Estas intervenções são, ao contrário, determinadas de modo essencialmente político".*

O Estado desempenha assim funções concretas de compatibilizar os diversos interesses e exigências dos capitais individuais e de grupos de capitais e até mesmo de classes dominadas. E, para isso, tem de manejar essas exigências de forma a sintetizá-las, filtrá-las, canalizá-las, suprimí-las e desviá-las de maneira que o interesse da classe dominante seja preservado.

A causa principal das alterações no papel da Secretaria da Agricultura, quanto às políticas agrárias, foi o processo de centralização ocorrido em relação ao centro de decisão, com o seu deslocamento para o nível federal, deixando também as políticas de refletir, predominantemente, os interesses dos agricultores em favor de outros segmentos da classe dominante. Este deslocamento do poder de decisão, quanto às medidas de política agrária, teria sido, portanto, a causa principal que limitou, politicamente,

o papel da Secretaria, ainda que esta mantivesse uma relativa autonomia nos aspectos referentes à pesquisa e assistência técnica.

Em relação à perda do controle do centro de decisão por parte dos agricultores paulistas, o elenco de objetivos e características das medidas propostas e implementadas pelos governos estaduais, que se sucederam no período 1930-80, mostram a importância da identificação no tempo, as mudanças ocorridas na composição dos conjuntos de medidas com que cada Governo formulou a "sua política agrária", que na sua substância dá uma indicação dos interesses econômicos, políticos e sociais que interferiram na sua determinação.

2.1 - Estado e Políticas Públicas

Para melhor compreensão da relação Estado x políticas públicas discute-se a questão da justificativa para a existência e papel do aparelho do Estado. Destaca-se o fato de que a política agrária por suas características, apesar de extrapolar o âmbito de ação do aparelho do Estado, passa necessariamente pelo mesmo, e também, o fato de que boa parte do pessoal do Estado que trabalha com política agrária tem refletido muito pouco sobre o assunto. Sua noção sobre as razões da existência do Estado, o papel do Estado na sociedade em que vivem, assim como do seu próprio papel como parte do mesmo, parece ser de modo geral bastante superficial.

A noção e posição mais comum é a de se pensar neutro, situado acima das classes sociais. Isso quando se admite que estas existem, pois ainda há aqueles que acreditam ou, se não, agem como se elas não existissem e pensam que o Estado e o Governo são a mesma coisa.

ENGELS observa que: *"O Estado não é, pois de modo algum, um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro; tampouco, é a realização da razão como afirma Hegel. É antes, um produto da sociedade quando esta chega a determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se*

encontra numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que estes antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade em uma luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente acima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da ordem. Este poder, nascido da sociedade mas posto acima dela, e dela se distanciando cada vez mais, é o Estado, e que, como Estado nasceu da necessidade de conter o antagonismo das classes e, como ao mesmo tempo, nasceu em meio ao conflito delas, é, por regra geral, o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante, classes que por intermédio dele se converte em classe politicamente dominante e adquire novos meios de repressão e exploração da classe oprimida" (ENGELS, 1964).

Já para HELLER (1968) "*O ser do Estado é cabalmente o seu dever através de atos de decisão de política entre os poderes reais de vontade. É este poder de vontade por sua vez que se projeta no futuro com todos os valores, aspirações e concepções políticas. Desta forma aquilo que se apresenta no momento como estrutura do Estado, tem a sua atualização constantemente renovada como resultado da ação de um poder de vontade que objetiva formar o futuro, o que obviamente impede a sua neutralidade em relação à sociedade. Por outro lado, esse poder do Estado constitui uma relação social do depositário do poder. Desta forma todo poder social interno do Estado é sempre gerado de modo bilateral, não se constituindo numa qualidade inerente ao depositário do poder. O poder social do governante só se efetiva na medida em que o corpo político o obedece, não importa seu grau de coação, pois caso contrário, não há poder social. O poder do Estado não deve ser, portanto, considerado como uma entidade acima daqueles que são responsáveis por sua produção, embora deva ser totalmente diferente de todas as atividades particulares que o criam". E que "...o poder de Estado pode ser atribuído a uma cooperação na qual se distinguem três grupos não estáticos e dinamicamente mutáveis que são: o núcleo do poder*

do Estado, os que o apoiam e os participantes negativos que a ele se opõem". Isto é importante para que se evite o erro de confundir o Estado com o Governo e poder do Estado com poder do Governo.

O Estado segundo GRAMSCI (1976) "*é a sociedade política que ao mesmo tempo se distingue e se confunde com a sociedade civil, entendendo-se sociedade política como momento da força e da coerção e a sociedade civil como a rede complexa de funções educativas e ideológicas*" e também "*por Estado deve-se entender, além do aparelho governamental, também o aparelho privado de hegemonia ou sociedade civil... na noção de Estado entram elementos que também são comuns à noção de sociedade civil*" (neste sentido poder-se-ia dizer que o Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia revestida de coerção).

Segundo BUCCI-GLUCKSMANN (s.d.), Gramsci distingue em seu trabalho dois conceitos de Estado, ou mais precisamente, **dois momentos da articulação do campo estatal**: o Estado no seu sentido restrito (unilateral) e o Estado no sentido amplo, chamado pleno. No sentido restrito, o Estado se identifica com o Governo, com o aparelho da ditadura de classe, tendo portanto funções coercitivas e econômicas; e o Estado no sentido amplo, ou seja, o que ele chama de **Estado pleno**.

Esta concepção do Estado no sentido amplo que ele chama de pleno pressupõe que se tome em consideração o conjunto de meios de direção intelectual e moral de uma classe sobre a sociedade, a forma pela qual pode exercitar sua **hegemonia**, ainda quando seja ao preço de **equilíbrios de compromisso** tendentes a salvaguardar seu próprio poder político, particularmente ameaçados nos períodos de crise. O Estado não representa diretamente a classe dominante. Normalmente, o que existe são associações de classes que podem ou não incluir frações das classes dominadas.

Esta hegemonia pressupõe que indubitavelmente se leve em conta os interesses e tendências dos grupos sobre os quais se exerce hegemonia, ou seja, que se forme um certo **equilíbrio**

de compromisso. O grupo dirigente deverá fazer sacrifícios de ordem econômica corporativa, mas é evidente que estes sacrifícios e estes compromissos não podem referir-se ao essencial, pois se a hegemonia é **ético-política**, não pode deixar de ser **também econômica**, não pode ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica. Esse **equilíbrio de compromisso**, que não se identifica com o Estado e que integra mais ou menos as demais classes, é que dá ao Estado características de uma aparente neutralidade.

Forma assim o que Gramsci chamou de **bloco histórico** para identificar o complexo sistema que em cada momento detém o poder do Estado. Dentro desse Estado e deste bloco histórico desenvolve-se assim uma relação dialética, em que as classes dominantes são obrigadas a fazer concessões às classes dominadas, através de vários tipos de benefícios sociais que o Estado passa a conceder, ao mesmo tempo em que se afirma a relação de dominação (BRESSER PEREIRA, 1977).

BRESSER PEREIRA (1977) conceituando o Estado diz: "*Estado é uma estrutura de dominação, é um poder estruturado e organizado, que permite à classe economicamente dominante tornar-se também politicamente dominante e assim garantir para si a apropriação do excedente*" e é constituída por "*uma elite política que geralmente se confunde com a própria classe dominante e nela se recruta; uma burocracia ou tecnoburocracia, ou seja, de um corpo de funcionários hierarquicamente organizados, que se ocupa da administração; e uma força pública, que se destina a defender não apenas o País contra o inimigo externo, mas principalmente a manter a ordem interna*". Segundo o mesmo autor, "*o controle do Estado e a apropriação do excedente mantêm entre si uma relação dialética pela qual uma classe é dominante não só porque controla os fatores de produção mas também porque controla o Estado. E o controle do Estado reforça o seu controle sobre os meios de produção e vice-versa*".

Esta concepção de Estado é mais estrita, segundo o próprio autor, e "*sua função básica é a de sempre garantir a*

apropriação do excedente econômico pelas classes dominantes e estabelecer as regras básicas para a divisão desse excedente no seio da classe dominante. E é para a realização dessa tarefa que intervém no sistema econômico em maior ou menor grau, utilizando para tal seu poder de legislar, tributar e até coagir". O autor conclui: "O Estado, portanto, jamais é uma instância neutra ou teórica como a ideologia liberal e a tecnoburocracia mais ainda pretendem. Ele é sempre o representante de interesses determinados, em que predominam mas não são exclusivos os das classes dominantes. Esses interesses se consubstanciam em blocos históricos que são mutáveis no tempo, na medida em que os interesses das classes e frações de classes participantes modificam-se em função de uma situação econômica também em constante transformação" (BRESSER PEREIRA, 1982).

Na expansão econômica da sociedade, a participação do Estado torna-se cada vez mais necessária desde que é através dele que os recursos gerados pela sociedade podem ser dirigidos para os setores que, embora deficitários, são indispensáveis para a referida expansão. Ao Estado caberá então financiar e/ou subsidiar atividades ou setores que apresentem dificuldades de mercado assim como investir nos aspectos de infra-estrutura. Considerando que o Estado é um dos componentes do sistema de classes, a ideologia econômica e política dominante estará sempre impregnada das relações sociais deste mesmo sistema (CARDOSO, 1978).

Uma determinada ideologia dominante é produto das relações entre classes e não só da classe dominante. O Estado constitui a instância na qual se expressa a dominação e a estrutura ideológica da classe dominante e é essa ideologia da qual está possuído que define como a fração dominante da classe dominante se relaciona com as demais frações e classes. Entretanto, as propostas formuladas por tal Estado estão necessariamente carregadas de ideologia dominante e se consubstanciam geralmente em políticas constituídas por medidas consideradas viáveis de serem tomadas dentro de um contexto das relações de classe, num determinado momento.

Para as classes dominantes, o fato da sua dominação não é considerado problema (embora o seja para as classes dominadas). A realidade ou o mundo vivido pelas classes dominantes é constituído pela garantia e expansão do sistema, e é nele e para ele que trabalha.

Por outro lado, é fundamental a congregação em torno de si das várias classes sociais de forma a viabilizar a realização de aspectos essenciais para o grupo dominante hegemônico, ainda que para tal sejam necessárias concessões em determinados aspectos que sirvam para obtenção de apoio.

Verifica-se, portanto, o caráter extremamente ideológico que imbui as formulações das políticas destinadas a garantir a expansão econômica do capitalismo. Ademais, essas formulações têm um caráter exterior, estando separadas dos meios de produção.

Nas formações capitalistas, o Estado é indispensável pois garante ao capital individual a manutenção das relações capitalistas de produção, que a ele não interessa e não pode assumir, tais como segurança, infra-estrutura, financiamento público, qualificação de mão-de-obra, pesquisa, etc.

A importância de destacar este fato deve-se a que o mesmo significa que *"a dominação política de classes não é diretamente ligada ao direito de disposição dos meios de produção. Ela está submetida a mecanismos de reprodução próprios. A reprodução das classes no processo de valorização do capital e a reprodução da dominação política não são idênticos"* (HIRSCH, 1977). É esta separação, portanto, que gera relações contraditórias próprias do Estado, pois ao mesmo tempo em que existem divergências entre capitais individuais e frações de classe, estes conflitos são levados para dentro do aparelho do Estado que vai atuar como capitalista coletivo.

Em outras palavras, os capitalistas individuais não exercitam diretamente as atividades do Estado porque é justamente a separação entre o político e o econômico que encobre o caráter de classe que o Estado tem. Este, como aparelho que detém o poder de coerção, que pode até chegar à utilização da

violência física, assume pesado ônus de se apresentar como o encarregado da manutenção do sistema, ao passo que os capitalistas individuais aparentemente ficam isentos de qualquer responsabilidade, na medida em que seu campo de ação é outro, o constituído pela produção e troca de mercadorias.

Esta separação formal do Estado, em relação à classe dominante, é indispensável para que esta classe em conjunto possa tomar medidas que representam sacrifício para a sociedade como um todo e até mesmo para os capitalistas individuais.

O objetivo fundamental do Estado é a reprodução material da sociedade. O seu caráter coercitivo, entretanto, não é suficiente para garantir a consecução de tal objetivo, sendo necessário o estabelecimento e a adoção de medidas que assegurem o desenvolvimento do processo de reprodução econômica. Desta forma, a intervenção do Estado na área econômica destaca-se pelo fato de que procura criar, manter ou desenvolver as condições gerais da produção e garantir a reprodução da força de trabalho, entre outras medidas, que são determinadas pelo movimento do capital e pelos interesses de classe. Essa intervenção consiste na formulação e organização dos interesses da classe dominante, e isto é necessário, pois a classe dominante não é homogênea, sendo constituída por uma infinidade de capitais individuais desigualmente desenvolvidos que concorrem entre si. O fato de existir esta concorrência e dela fazer parte o movimento do capital não impede entretanto que se articule a cada momento um interesse de classe, comum aos detentores dos meios de produção. As classes dominantes não constituem portanto um bloco homogêneo, sendo constituída por frações dominantes entre as quais se destaca uma fração hegemônica. E justamente a expressão política desse bloco contraditório de dominação é que é o Estado.

A posição das diversas frações dominantes na estrutura do bloco no poder depende da importância de cada uma no processo de reprodução do capital global. Assim é que há uma fração hegemônica à qual cabe a direção política de forma a garantir o interesse do bloco no poder.

Para a formulação da sua política, a(s) classe(s) dominan-

te(s) se utiliza(m) portanto do Estado². Marcado por este caráter de condensação material de uma relação de classes, *"o Estado se organiza e transforma gradualmente no plano institucional, no sentido de desempenhar seu papel de garantir a dominação de uma classe sobre todas as demais. Assim institucionalmente o Estado é organizado e estruturado por diversos aparelhos e ramos que mantêm relações complexas entre si e com a sociedade, e cujo objetivo fundamental é a reorganização permanente das condições de exploração"* (HIRSCH, 1977).

Para a melhor compreensão da questão é preciso saber que o poder de Estado refere-se a classes ou fração social que detêm o poder real e que o aparelho de Estado é constituído pelas diversas funções técnicas, econômicas, políticas e ideológicas do Estado, ou seja, os quadros da administração, da burocracia, do exército, etc.

A intervenção do Estado realiza-se fundamentalmente na área do aparelho do Estado, seja através da ação e modificação de suas funções técnico-econômicas e políticas, seja pelas modificações correspondentes que se dão no pessoal do Estado, especialmente na burocracia e no Governo.

ALTHUSSER (1974), citado por HIRSCH (1977) considera que *"as leis que fundamentam o processo de acumulação capitalista são: a necessidade de acumulação, concentração e centralização de capital, crescimento da taxa de mais valia, modificações tecnológicas permanentes no processo de trabalho, acompanhadas pela tendência de substituir o trabalho vivo pela mecanização, composição orgânica do capital crescente e queda na taxa de lucro"*. Ao Estado caberia portanto mobilizar-se no sentido de que estas leis garantam a acumulação do capital através da adoção de medidas técnico-administrativas ou através da sua autotransformação institucional. Para executar essa função é indispensável que o Estado se mantenha formalmente

²POULANTZAS (1974): *"O Estado não é uma entidade que possui uma essência instrumental intrínseca: ela é si mesma uma relação, mais precisamente a condensação material de uma relação de classe"*.

separado das classes dominantes e dominadas. É esta separação formal que lhe garante a sua aparente posição de neutralidade e, de representante de todas as classes, ou de instituição colocada acima das classes. Reforçada esta imagem de neutralidade, o Estado recebe solicitações, pressões e exigências, não só de capitais individuais e de grupos de capitais, mas também de grupos representativos das classes dominantes e dominadas.

O Estado, desta forma, solicitado e considerando o seu caráter de classe, impõe na sua atuação desde logo os bem-definidos limites do sistema dominante que tem por objetivo protegê-lo. Assim nas formações capitalistas exclui-se, a não ser em casos excepcionais ou por curto período, a intervenção do Estado na propriedade privada e no direito de dispor dos meios de produção. Isso significa que o Estado intervém no processo produtivo, mediante ações que se caracterizam mais como reação a condições fixadas pelo processo de valorização do capital, que exclui qualquer questionamento do sistema desde que seus fundamentos não possam sequer ser objeto de decisão política.

Por outro lado o Estado não pode se arriscar a interromper ou prejudicar o processo de reprodução do capital pois os seus meios financeiros dependem do mesmo. Isso significa que a intervenção do Estado depende em última instância do volume de recursos gerados no processo de reprodução do capital.

O Estado nas formações capitalistas tem assim basicamente duas orientações: proteger-se contra solicitações que ameaçam a permanência do sistema e formular e estabelecer no longo prazo um interesse geral dos capitalistas.

As atribuições e funções legais dos aparelhos do Estado são suficientemente amplas, abrangendo quase todos os aspectos dos diversos campos de atividade humana, além do que essas funções e atribuições vão se modificando e se adaptando às necessidades do desenvolvimento capitalista. Por outro lado, entretanto, o tratamento que é dispensado pelo Estado às questões concretas, que surgem e que existem no real em relação às atribuições e funções, demonstra a existência de um sistema de organização pelo qual, embora quase tudo esteja previsto nas

leis, decretos, normas, portarias, etc., procura caracterizar como um Estado sensível e acima das classes desde que é no processo de tomada de decisões³ que aflora o caráter de classe do Estado.

É com grande perfeição que Hirsch descreve o processo de tomada de decisão num aparelho de Estado, caracterizando-o como um **modelo de coordenação negativa** que está orientado, fundamentalmente, para a manutenção do *status quo*. Os mecanismos de decisão estão assim devidamente ajustados para que as decisões a serem, e que serão tomadas, estejam situadas dentro de um campo de manobra definido pelo modo de produção capitalista. Este tipo de estrutura dá ao Estado o caráter de um organismo sensível às necessidades e às crises, ainda que, simultaneamente, atue no sentido de reduzir ou de dirigir as exigências dos diversos setores, de modo a torná-las compatíveis com as condições de dominação burguesa. Este Estado, ainda segundo Hirsch, manobra com as exigências, utilizando-se de expedientes do tipo: adiar o seu atendimento, mobilização de interesses opostos, decompor as questões, alegar falta de recursos ou recursos insuficientes, e até mesmo declarar que considera muito importante a questão levantada e que o assunto será considerado e estudado o mais rápido possível.

Claus Offe citado por CARVALHO (1978), analisando o sistema de seleção institucional, destaca a seleção negativa que consiste na exclusão sistemática de qualquer ação estatal que contrarie a manutenção ou o desenvolvimento do capitalismo; a seleção positiva que consiste na escolha de ações que favorecem os interesses capitalistas em seu conjunto; e, finalmente, a seleção mascaradora, através da qual o Estado procura manter uma certa aparência de neutralidade, inclusive marginalizando efetivamente algumas medidas favoráveis aos interesses capitalistas. Em

³HIRSCH (1977): "...O Estado em função de sua forma específica e dos modos de funcionamento burocráticos internos que daí decorrem, se apresenta concretamente como um sistema profundamente escalonado, de filtros, de barreiras e de instâncias de transformação e de tratamento das exigências e de articulação de necessidades..."

relação à seleção positiva, Offe considera que o Estado atua no campo da política de alocação de recursos e no de política de produção.

O processo de tomada de decisões num aparelho de Estado complica-se imensamente desde que a burocratização tenha suas leis, e uma delas é que a organização torna-se um centro de poder capaz de perseguir objetivos próprios.

No limite, um sistema social pode atenuar ou fazer desaparecer certas tensões sociais, o que aliás é uma das funções essenciais do Estado, que é a regulação. Não podendo resolver uma contradição que lhe é intrínseca, somente pode tentar ocultar ou atenuar riscos políticos mediante o manejo de tensões que ela produz. Os diferentes segmentos do aparelho do Estado nascem em épocas diferentes, para responder a necessidades historicamente definidas de tal e qual sistema social, e para tentar regular contradições de tipo novo (FREYSSINET; MARTIN; NIZARD, 1974).

A intervenção do Estado ocorre através do desempenho de determinadas funções que, no conjunto, servem para organizar tal intervenção. Essa organização exige, a cada momento, a criação ou adaptação de instrumentos que viabilizem e/ou legitimem a intervenção, desde que a mesma serve para reforçar sua credibilidade ao apresentá-la como portadora de uma intenção racional e não política⁴. Por outro lado, a própria seleção de informações (dados) a serem obtidos já são viesados, direcionados ou limitados, no sentido de reter sobretudo aquelas que são necessárias à reprodução da formação econômica e social aonde o mundo capitalista de produção predomina. Isso significa que é em função do modelo ou representação esquemática da realidade, que cada um procura, seleciona e interpreta a informação. A importância do sistema de informação para a intervenção do Estado pode ser verificada pelo simples fato de que para o Estado, a inexistência da informação corresponde a não existência do problema.

⁴FREYSSINET; MARTIN; NIZARD (1974): "A mudança na concepção de serviço público contribui também para dissipar o mito do Estado árbitro, substituído por outro no qual seu conteúdo é a necessidade objetiva".

Ao Estado cabe a produção das normas de funcionamento que definem uma orientação tendente a unificar as diferentes racionalidades das administrações estatais ao lhes oferecer uma referência comum. Nesse sentido, as normas têm aí um papel anterior à decisão, influenciando muito mais na área do comportamento do que na de decisões.

É característico também da intervenção estatal, que geralmente a mesma se dê muito mais em relação a problemas do que a conflitos, ou seja, o Estado procura muito mais tentar resolver um problema sem tocar no conflito que está por trás dele. E isto porque a **solução de problemas** permite a **solução** para todos, enquanto os conflitos não.

A intervenção do Estado tem outra característica que é a de se apresentar sempre como sendo feita em nome do interesse geral, expressão do melhor equilíbrio possível entre interesses contraditórios e interdependentes. Esse interesse geral entretanto está baseado na ocultação da hierarquia social. Na prática tudo se passa como se o Estado adiasse para o longo prazo as contradições atuais que o sistema é incapaz de resolver. Como exemplo típico deste fato tem-se o argumento de que o **bolo** da economia deve primeiro crescer para depois ser dividido, o que dificilmente acaba se concretizando.

Verifica-se, finalmente, que as mudanças que a intervenção estatal promove na sociedade são de maneira geral limitadas, constituindo na realidade uma forma inteligente de exercer um conservadorismo inteligente.

Desde que haja uma separação formal entre os detentores dos meios de produção e a participação no Governo, é preciso também que exista um grupo de profissionais do Estado. Este grupo, entretanto, não pode tomar medidas que ameacem os interesses da classe dominante. Dessa forma, as estruturas da seletividade do aparelho do Estado são orientadas no sentido do estabelecimento de medidas favoráveis ao desenvolvimento capitalista, e procuram, simultaneamente, evitar as crises próprias do processo de reprodução capitalista, o que, entretanto, toma boa parte do tempo dos profissionais do Estado. A esse grupo cabe,

também, manter um certo **equilíbrio de compromisso** do bloco no poder. Esse equilíbrio, por sua vez, é constantemente alterado não só pelas modificações que ocorrem na base econômica da sociedade, mas também no mercado mundial, definidor da fração hegemônica e que está fora do controle desse grupo. Na luta constante que representa esse **equilíbrio de compromisso**, a criação ou extinção de novos aparelhos ou ramos do Estado, assim como as modificações parciais que ocorrem, periodicamente, na direção dos mesmos, é que permitem uma acomodação entre as frações dominantes, a superação das crises, a subvenção para as frações deficitárias, assim como possibilitam os deslocamentos de hegemonia, relativamente sem atritos mais sérios, entre as frações dominantes.

conhecimento das políticas agrárias executadas.

Ao meu ver, esses dois pontos tornam o livro de Richard Domingues Dulley uma contribuição fundamental ao conhecimento do Brasil. Mais que isso, ajuda a entender a estrutura da sociedade que se construiu neste País. Por essas razões a leitura do trabalho, ora divulgado ao grande público, torna-se obrigatória aos estudiosos do desenvolvimento brasileiro.

José Sidnei Gonçalves

Richard Domingues Dulley, para quem lê esse nome ou visualiza sua figura humana a primeira imagem que vem à mente é a de um "lord". Pessoa culta, poliglota, poeta de rara sensibilidade, tudo isso conferiria-lhe um perfil de aristocrata. Entretanto, na realidade, o bom gosto desse paulistano, que se graduou em Agronomia pela ESALQ/USP em 1964 e obteve o título de Mestre no CPDA/UFRRJ, combina com um profundo compromisso com os desfavorecidos pelo modelo excludente do desenvolvimento brasileiro. Essa preocupação levou-o a trabalhar no Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), precursor do atual INCRA, de 1966 até 1970, quando essa convicção valheu-lhe a cassação e a prisão pelo regime militar. Esse percalço de forma alguma alteraria sua essência humana e doce, passando a trabalhar desde 1972 no Instituto de Economia Agrícola onde desenvolveu todo o tipo de atividade, passando por vários cargos, chegando até o posto máximo de Diretor Técnico de Departamento. Passaram-se anos mas o Dulley continua firme, estudando seus temas preferidos: agricultura, meio ambiente e questão agrária, e mais que isso, lutando pelo que acredita. A ele vale, com todas as letras, a máxima de um mártir das causas sociais: "endurecer sempre, mas perder a ternura jamais".

PUBLICAÇÕES DO IEA

A **COLEÇÃO ESTUDOS AGRÍCOLAS** integra a série científica que, juntamente com a série técnica, forma o conjunto de publicações do Instituto de Economia Agrícola (IEA), órgão de pesquisa em economia e sociologia agrícola da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo.

Na série científica, são editadas a **REVISTA AGRICULTURA EM SÃO PAULO**, que veicula artigos científicos originais, e a **COLEÇÃO ESTUDOS AGRÍCOLAS**, composta de obras de caráter técnico-científico, incluindo as teses e dissertações dos pesquisadores do IEA.

A **REVISTA INFORMAÇÕES ECONÔMICAS** e a **SÉRIE INFORMAÇÕES ESTATÍSTICAS DA AGRICULTURA** fazem parte da série técnica, que divulga artigos técnicos e séries de dados produzidos pelo IEA, destacando-se as informações de área cultivada, produção, custos e preços em nível de produção, atacado e varejo, dos principais produtos da agricultura paulista.

IEA-G 009 / D 41
LUIZ HENRIQUE PEREZ
ASSESSORIA TÉCNICA DE PROGRAMAÇÃO
DC - INSTITUTO DE ECONOMIA AGRÍCOLA
SAO PAULO - SP
CEP: 04301-903

INSTITUTO DE ECONOMIA AGRÍCOLA
Caixa Postal 68.029 - CEP 04047-970
Fax (011) 276-4062
São Paulo - SP

E-mail: iea@eu.ansp.br

RICHARD DOMINGUES DULLEY

POLÍTICAS ESTADUAIS PARA A AGRICULTURA:
São Paulo, 1930-80

CEA 3

IEA

ISSN 0104-6055

RICHARD DOMINGUES DULLEY

POLÍTICAS ESTADUAIS PARA A AGRICULTURA: São Paulo, 1930-80



Instituto de
Economia Agrícola

Coleção
Estudos
Agrícolas

3

1995

Diversos trabalhos, estudos e teses têm sido realizados enfocando o processo de industrialização que ocorreu no País, sendo que alguns extrapolaram os aspectos puramente econômicos e analisaram a participação do Estado nesse processo, assim como, as questões políticas que dele se originaram ou decorreram. Na maioria dos trabalhos, entretanto, tudo acontece como se o País fosse uma grande unidade e, raramente, são destacados e analisados eventos locais das Unidades da Federação e que, muitas vezes, se contituiram em importantes aspectos da sua vida econômica, social e política.

A Tese de Mestrado defendida por Richard Domingues Dulley no CPDA/UFRRJ demonstra que a necessidade e a importância dos estudos de abrangência nacional acabam por obscurecer o nível estadual de tal forma que se tem a impressão de que tudo se passa como se os acontecimentos aí verificados só parecem existir quando merecem destaque por parte dos autores. Entretanto, a vida econômica, social, política e administrativa de uma Unidade da Federação é muito mais rica e complexa do que a sucessão de acontecimentos pinçados. Ela é constituída não só pelas relações de produção no contexto estadual e seus reflexos nos aspectos político, social e econômico mas, também, em cada município e cada distrito.

Outro aspecto dessas análises está no enfoque centrado no processo industrial, o núcleo dinâmico da economia capitalista, abordando a agricultura como receptáculo do movimento mais geral. Entretanto, ainda que submetida à lógica do capital em geral, as transformações da agricultura não podem ser explicadas como mera decorrência do desenvolvimento industrial. Em economias continentais como a brasileira, a indústria tem uma conformação específica, pois o ramo de transformação delinea-se especialmente como agroindústria, ou seja, ainda que rompa com a tradição primário-exportadora, a economia mantém laços estreitos com a produção agropecuária. Desse modo, o entendimento da industrialização brasileira não pode prescindir do

ISSN 0104-6055

RICHARD DOMINGUES DULLEY

**POLÍTICAS ESTADUAIS PARA A
AGRICULTURA: SÃO PAULO, 1930-80**

São Paulo - 1995

Coleção Estudos Agrícolas, 3

**POLÍTICAS ESTADUAIS PARA A
AGRICULTURA: SÃO PAULO, 1930-80**

RICHARD DOMINGUES DULLEY

Governador do Estado
Mario Covas Junior

Secretário de Agricultura e Abastecimento
Antonio Cabrera Mano Filho

Coordenador da Coordenadoria Sócio-Econômica
Natanael Miranda dos Anjos

Diretor do Instituto de Economia Agrícola
Antonio Ambrosio Amaro

CORPO DE EDITORES

José Sidnei Gonçalves - Presidente
Alceu de Arruda Veiga Filho
Benedito Barbosa de Freitas
Mario Antonio Margarido
César Roberto Leite da Silva
Yuly Ivete Mizaki de Toledo
Luis Henrique Perez

DULLEY, Richard Domingues
Políticas estaduais para a agricultura:
São Paulo, 1930-80. São Paulo, IEA, 1995.
189p. (Coleção Estudos Agrícolas, 3)

ISSN 0104-6055

1- Política agrícola. 2 Administração pública. preços. 3-
Agricultura - Institutos. I. a. II. t.
III. Série

CDD- 18° 338.52



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

APRESENTAÇÃO

Minha vivência funcional, dentro de ramos do aparelho de Estado em nível federal e estadual, colocou-me diante de situações e problemas que puseram em cheque meu papel como profissional, desempenhando funções técnico-administrativas, no relacionamento com os interesses das frações de classe dominante e dominada.

Durante essa vivência, as mais variadas medidas de política agrária foram implementadas pelo Estado, sem que me fosse possível ter uma compreensão mais profunda do papel que desempenhava do ponto de vista social e político. Esta pesquisa buscou respostas para estas questões e constituiu um esforço para tentar superar toda uma visão empirista e formalista que tinha da realidade, produto dos bancos escolares, da vida profissional e até mesmo pessoal, dando uma nova qualidade aos conhecimentos práticos e teóricos acumulados até o presente.

Ao ensejo da publicação deste trabalho na **Coleção Estudos Agrícolas do IEA**, agradeço ao IEA pelas oportunidades que me dêu na área de treinamento e pelo ambiente profissional cordial.

Ao Dr. Ivan Otéro Ribeiro, orientador; infelizmente falecido, agradeço por sua compreensão e estímulo. Ao Dr. Ivan coube a definição da linha geral e a grande parte das sugestões e críticas que nos auxiliaram a melhorar a análise e exposição.

Agradeço ao Dr. Paulo Roberto Beskow, orientador, que gentilmente aceitou continuar a orientação. Suas sugestões, críticas e entusiasmo foram de grande valia e abrangeram aspectos fundamentais do trabalho.

Este trabalho, certamente, não teria sido concluído não fosse a inestimável atenção, carinho, estímulo, críticas, sugestões e dedicação extrema de Maria A. Sanches da Fonseca.

Foi muito importante a revisão crítica e sugestões do Dr. Antonio Ambrosio Amaro e a ajuda de Miriam Cintra, Fátima M. M. Saldanha Faria, Marina Correia Pino e Magali A. Schaffer de Lucca na organização do material.

Ao meu filho Lucas pela paciência que teve com o pai.

Na elaboração da versão final desta publicação adaptada para a forma de livro, agradeço o interesse e dedicação do colega José Sidnei Gonçalves.

Ao Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA), através do Programa Nacional de Pesquisa em Economia (PNPE), agradeço o suporte financeiro.

Agradeço especialmente aos professores do CPDA cujos ensinamentos constituíram para mim, um marco da verdadeira compreensão da realidade e de sua transformação.

Destaco, finalmente, que a colaboração recebida destas pessoas não as tornam coniventes com os erros e omissões eventualmente contidos neste trabalho. Elas simplesmente contribuíram para reduzi-los; daí nossa gratidão.

Richard Domingues Dullely

PREFÁCIO

Richard D. Dulley, instigado pelo auto-questionamento sobre a própria participação, enquanto servidor público desempenhando funções técnico-administrativas, nas várias e variadas medidas tomadas pelo Estado, elege, como tema do presente estudo, o papel da atual Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, no período de 1930-80, nas políticas agrícolas desta Unidade da Federação.

Como ressalta o autor, a Secretaria em questão é "... *um aparato técnico-administrativo cuja evolução o tornou um dos mais completos e abrangentes...*", fato que lhe propicia "... *condições mais favoráveis à formulação e execução de políticas agrárias menos subordinadas ao poder central*".

Para o estudo proposto é bosquejada a relação que se estabeleceu, no período considerado, entre o desenvolvimento da industrialização e as transformações ocorridas na agricultura, tanto no âmbito nacional como no estadual. Relação que, via de regra, tem sido estudada restritamente ao nível nacional, ignorando-se o quanto os órgãos estaduais influenciaram ou interferiram na política agrária. Ressalta o autor que "... *especificamente no caso de São Paulo essa influência tem sido mais intensa não só pela importância de sua economia e agricultura no contexto do País, mas também, por seu pioneirismo e tradição nas variadas atividades ligadas ao setor agrícola*".

Na análise da influência do Estado no processo de evolução da política agrícola, o autor não se atém ao entendimento do "*como*", mas busca o "*o porquê*" dessa interferência, salientando haver um sentido mais amplo e profundo do que aquele explicitado nas medidas técnico-administrativas e nos objetivos gerais estabelecidos visando a condução dessa política.

Sob esse enfoque analítico, o autor interpreta as medidas governamentais, que de início eram destinadas ao aumento da produção e depois ao da produtividade, como tendo por verdadeiro objetivo garantir o aumento de trabalho excedente na agricultura para sua transferência e absorção em outros setores da economia.

Afirma ainda que a esse aumento soma-se a manutenção da estrutura fundiária, constituindo-se ambos, em essência, os objetivos perseguidos por todas as políticas agrárias do período em estudo, escudados pelo aumento da produção, enquanto houve fronteiras agrícolas a conquistar e, a **partir dos anos 60, pelo da produtividade**, a "palavra mágica" que refulgia como conquista do *"bem-estar do povo"*.

O aumento da produtividade de fato abrigava o estímulo à modernização da agricultura através do uso intensivo de adubos, defensivos e motomecanização, oferecidas pelas indústrias pertinentes que emergiam viabilizadas pelo acentuado interesse do Estado.

Segundo esse balizamento, Dulley estabelece o objetivo geral de sua pesquisa: entender o papel do Estado - através da hoje denominada Secretaria de Agricultura e Abastecimento - *"... na execução das políticas agrárias, no período que vai de 1930 até o início da década de 80"*. Através desse objetivo o autor se propõe a ajudar aos *"... funcionários públicos, que trabalham com política agrária, a entender melhor seu papel e desmistificar sua aura de neutralidade"*.

Dois principais critérios ainda foram adotados: institucional e centralização das decisões na esfera federal, a partir dos quais foram definidas duas etapas cujo divisor foi o ano de 1964, no período de 1930-80.

Nesse escalonamento o autor desenvolve uma clara abordagem da perda de poder econômico-político-administrativo do setor agrícola para o setor industrial, seguida da crescente interferência do Estado, iniciada em 1930.

É com muita propriedade que Dulley enfeixa os aspectos políticos, econômicos e administrativos, pontuando os fatos internacionais, nacionais ou estaduais decisivos para a configuração desses aspectos.

Indicando a crise da transferência para o Poder Central do controle da política cafeeira, o autor desenvolve a escalada do *"... esvaziamento do poder político das oligarquias e crescimento de novos setores que ocupam a principal posição na política brasileira..."*

Na trajetória rumo à centralização não foram criados

apenas órgãos federais responsáveis pela política de setores econômicos mas também de natureza administrativa visando a melhoria do serviço público do País. Através da implantação de extensa rede de órgãos burocráticos é drasticamente reduzida - se não anulada - a autonomia das Unidades Federais.

Também foram implementados, já no período de governo que o autor denomina "*do predomínio dos generais*", planos diversos como "*de Ação Econômica do Governo*", "*de Desenvolvimento Econômico e Social*" e os "*PND*".

Instrumentos diferentes foram utilizados para o exercício da interferência, salientando-se que no início do período - quando a atividade agroexportadora era a prevalente - eram eles o controle sobre o câmbio, sobre as exportações e sobre os preços dos produtos agrícolas, enquanto no fim do período eram o crédito rural, os preços mínimos, a comercialização, a pesquisa e a assistência técnica.

Comentando a raridade com que se encontra a conceituação de política agrícola nas publicações, o autor assinala a usual identificação como tal, do que na realidade é política agrária, principalmente ao se considerar que a ação do Estado, não se levando em conta "*... a maneira pela qual está organizada e distribuída a base física... sobre a qual se processa a produção agrícola*", incide estritamente sobre a estrutura agrária.

Por essa razão, o autor opta, no presente trabalho, por designar política agrária à intervenção do Estado no setor agrícola.

A ação do Estado, através de medidas que ou o colocam à disposição dos agricultores (inclusive pela adequação da estrutura organo-funcional de suas instituições), ou que obriguem estes procedimentos desejados (e impostos por normas, regulamentos, etc.), efetiva-se pelo uso de "*instrumentos de política agrícola*" que freqüentemente com esta política têm sido confundidos.

Para a abordagem das Políticas Agrárias em nível da então Secretaria da Agricultura, o autor distingue etapas que "*... caracterizam diferentes papéis para ação do Estado...*" sobre a agricultura paulista, segundo os interesses imperantes, que evoluíram desde sua centralização no café, passando pelo início

da diversificação de culturas, pelo estímulo às produções, para o abastecimento das crescentes populações urbanas, e pelos esforços de modernização da agricultura.

No curso dessas etapas, o autor sobrepõe uma seqüência de períodos que qualifica a ação da Secretaria, identificando, de início (1930 - meados de 50), o Fomento Agrícola como carro chefe de atuação governamental, em seguida (ainda na década de 50) o período de apoio à industrialização, quando são "*lançadas as bases das indústrias de insumos...*" para a agricultura; prossegue (nos anos 60) com a intensificação da modernização da agricultura, que na década seguinte atinge sua fase madura.

O autor salienta que o esforço de "*modernização*" abrange também uma radical alteração nas coordenadas da política agrária, a partir do momento em que a tomada de decisão, pelo agricultor, "*... sobre o que e quanto plantar*" não depende mais das tradicionais facilidades proporcionadas pela Secretaria, mas da política de preços mínimos conduzida pelo Governo Federal. Conseqüentemente a Secretaria da Agricultura sofre perda relativa de importância como órgão de decisão.

Todavia, se por um lado a Secretaria foi tolhida na tomada de decisões do "*que e quanto produzir*", restando-lhe apenas recomendar o "*como produzir*" alguns produtos. Por outro lado sua importância aflora na viabilização pela agricultura paulista, das decisões tomadas na esfera federal. Não fosse a pré-existência de "*... todo um trabalho desenvolvido pelos órgãos da Secretaria...*" jamais teria sido possível ao setor agrícola de São Paulo responder à política de preços mínimos, pronta e eficientemente desenvolvendo a produção do que era contemplado por essa política.

A agricultura paulista contava com uma sólida retaguarda constituída de significativo patrimônio de conhecimentos acumulado ao longo dos anos pelos Institutos de Pesquisa da Secretaria. Segundo autores citados no presente trabalho, num período de 50 anos (1927-77), de todas "*as pesquisas agropecuárias efetuadas no País, 62% correspondiam ao Estado de São Paulo*".

Segundo Dullely, não somente a pesquisa mas também o fomento e assistência técnica de São Paulo foram proeminentes na agricultura brasileira devido não somente à antecipação de sua

estruturação e expansão, mas também ao "*... patamar técnico-organizacional bem mais elevado...*" que apresentou, relativamente às demais Unidades da Federação.

A assistência técnica à agricultura paulista, em sua evolução, no período de 27 a 42, consolida suas características de fomento através da difusão que "*... embutia em si, o processo de geração de tecnologia...*" retratando a estreita articulação existente entre pesquisa e assistência técnica, articulação que viria a ser enfraquecida a partir da reforma da Secretaria em 1942. No período que abrange a reforma administrativa de 1967, embasando-se no binômio fomento e assistência técnica educacional, foi conceituada a Assistência Técnica Integral.

A partir do exame detalhado da documentação que retrata a atuação da Secretaria em cada gestão Governamental no Estado, o autor além de concluir que a política agrária teve por objetivo "*... contribuir para preservar e fortalecer o desenvolvimento capitalista da agricultura paulista...*" constata ter havido um esboço antecipado das políticas agrárias calcado na estrutura funcional e organizacional de instituições do poder público encarregado do setor agrícola, inclusive, é claro, a atual Secretaria de Agricultura e Abastecimento.

A existência, na estrutura da Pasta, de órgãos responsáveis por atividades específicas, tem permitido que essas atividades constituam parte permanente das políticas agrárias, cujos graus de importância variaram segundo o enfoque dado pelos sucessivos governos na definição de prioridades.

Conseqüentemente, de certa forma, as políticas agrárias "*... constituíram no geral um complexo bastante estável...*". Estável também foi o papel da Secretaria. Graças aos objetivos claramente definidos de seus órgãos especializados, a estrutura da Secretaria pode atuar com "*... um certo grau de autonomia em relação às orientações dos titulares ...*" que se sucederam em acelerada freqüência, determinando, no período, uma gestão média de um ano para cada secretário.

A despeito das limitações que o Estado tem sempre enfrentado para a formulação e aplicação da política agrária, representadas por todas as dificuldades burocráticas, a então Secretaria da Agricultura, atuou "*... nas fimbrias do Poder ...*",

supondo desempenhar *"... um papel exclusivamente técnico sem perceber que a técnica não é apolítica"*.

Às dificuldades burocráticas somam-se os crescentes problemas de pessoal cujo agravamento vem conduzindo ao fortalecimento do corporativismo no serviço público, como aliás vem acontecendo em todos os segmentos da sociedade brasileira.

Esse corporativismo - que elege como prioridade o atendimento dos objetivos pessoais, em detrimento dos objetivos institucionais - teve suas barreiras rompidas por Richard Dulley, ao centrar seu estudo no papel da Secretaria nas políticas agrárias de São Paulo, indo portanto além da tentativa de *"... superar toda uma visão empirista e formalista da realidade..."*

Secretaria de Agricultura e Abastecimento de
São Paulo

ZORAIDE MARTINS

1995

ÍNDICE

1 - INTRODUÇÃO	15
2 - ESTADO E CLASSES SOCIAIS NO DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA	25
2.1 - Estado e Políticas Públicas	28
3 - POLÍTICA AGRÍCOLA OU POLÍTICA AGRÁRIA	41
3.1 - Instrumentos de Políticas Agrárias	49
3.2 - Núcleos Originários de Política Agrária	67
4 - POLÍTICAS AGRÁRIAS NA SECRETARIA DA AGRICULTURA	77
4.1 - Interação da Secretaria da Agricultura com o Poder Executivo Federal	86
4.2 - Interação da Secretaria da Agricultura com os Agricultores	91
4.3 - Interação da Secretaria da Agricultura com o Setor Industrial	96
4.4 - Pesquisa e Assistência Técnica	102
4.5 - Análise Geral	111
5 - À GUISA DE CONCLUSÃO	117
LITERATURA CITADA	135
ANEXO	143

1 - INTRODUÇÃO

Embora a Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo já tenha completado 100 anos de existência, muito pouco tem-se escrito sobre ela como instituição, sua evolução histórica, seu relacionamento com outros setores da sociedade, seus objetivos, seus sucessos e dificuldades encontradas até o presente.

Criada em 1891, com a denominação de Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, transforma-se em Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio, em 1926, face ao desmembramento de suas atribuições relativas a obras públicas. Em 1946, novamente parte de suas atribuições são desmembradas, com a criação da Secretaria do Trabalho, Indústria e Comércio. Recebe, então, a denominação de Secretaria da Agricultura até 1979, quando, finalmente, passa a se chamar Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo.

No final do período estudado, a Secretaria da Agricultura

do Estado de São Paulo, face à sua estrutura, atribuições e funções, tinha, relativamente, certa autonomia quanto à assistência técnica, pesquisa agropecuária, abastecimento de produtos agrícolas e prestação de serviços de mecanização. Entretanto, outros setores, e talvez os mais importantes instrumentos de política agrícola, eram controlados pelo poder central. Tais instrumentos são: crédito rural, preços mínimos, preços dos insumos (exceto semente oficial), salário mínimo de referência, problemas fundiários (estrutura fundiária), importação e exportação de produtos agrícolas, sindicalização rural (organização da mão-de-obra) e cooperativismo (legislação).

Agricultores, complexo agroindustrial, instituições bancárias, órgãos e empresas de comercialização agrícola, trabalhadores rurais e consumidores finais constituem basicamente os grupos que sofrem a influência das políticas agrárias adotadas e que, por sua vez, influem ou tentam influir nas mesmas, não só no âmbito estadual mas também na esfera federal.

Atualmente, o poder de decisão sobre as políticas está concentrado no nível federal e dividido basicamente entre o Ministério da Agricultura e os Ministérios da Fazenda e o do Planejamento. Por outro lado, uma Secretaria de Agricultura, em nível de Unidade da Federação, está estruturada e tem atribuições gerais e específicas, que se destinam a influir no setor agropecuário através de medidas de política agrária, praticadas na sua área de atuação. O poder dos órgãos federais nas decisões mais importantes de política agrária traz à tona algumas questões, tais como: qual o papel atual da Secretaria da Agricultura? Qual o limite da sua atuação e responsabilidade? E porque perdeu seu poder de decisão a partir de determinada época?

A abordagem adotada para o estudo do papel da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo na política agrária teve como pano de fundo as análises já realizadas sobre o processo de industrialização do País e, particularmente, de São Paulo, ao mesmo tempo em que se procurou relacioná-lo com as transformações pelas quais passou a agricultura nacional e

paulista no período estudado.

Como dito anteriormente, as análises sobre políticas agrárias têm-se restringido ao âmbito nacional, dando a impressão de que as mesmas têm efeitos semelhantes em todas as Unidades da Federação. Poucas vezes chegam até, ou reconhecem a influência e interferência de órgãos estaduais ligados ao setor agrícola. No entanto, esses órgãos e Instituições podem desempenhar um papel na execução das determinações federais, têm uma contribuição autônoma, além de servir de elo entre os interesses, reivindicações e reclamações dos agricultores de cada Unidade da Federação.

Especificamente no caso de São Paulo, essa influência tem sido mais intensa, não só pela importância de sua economia e agricultura no contexto do País, mas, também, por seu pioneirismo e tradição nas mais variadas atividades ligadas ao setor agrícola.

A simples existência da Secretaria da Agricultura e de seus órgãos, durante o período estudado, implicou necessariamente um mínimo de interferência, ainda que indiretamente, na produção agrícola e, de modo geral, no meio rural e na economia de São Paulo. É mediante essa interferência e através do exercício das suas atribuições legais que a Secretaria fornece elementos e indicações técnicas e econômicas aos setores ligados à produção, moldando assim a evolução que se pretenda seja tomada pelo setor agropecuário paulista.

A participação dos órgãos federais na determinação das políticas agrícolas praticadas em São Paulo, com uma crescente concentração de recursos e de poder de decisão foi, sem dúvida, uma das características marcantes no período coberto pela pesquisa.

No decorrer das transformações institucionais e funcionais, pelas quais passou a Secretaria da Agricultura, foram destacados, neste estudo, determinados assuntos ou problemas, privilegiando-se, desta forma, certas áreas de atuação no leque das atribuições que dispõe o órgão estadual. Da mesma forma, outros assuntos ou problemas são relegados a um segundo plano.

A maior ou menor importância que o órgão estadual dá a determinadas funções resulta em diferentes medidas conjunturais de política agrícola, cujos limites, entretanto, são, em última instância, os interesses dos grupos que exercem influência na formulação das políticas agrícolas, quer em nível estadual, quer através de órgãos federais, os quais têm maior poder decisório.

Por outro lado, os grupos de influência de órgãos ou políticos representantes das classes proprietárias rurais, das indústrias produtoras de insumos agrícolas e processadoras de produtos agrícolas, bancos oficiais e privados, autarquias, além de consumidores, imprensa e público em geral relacionam-se, também, com a Secretaria da Agricultura. É através desse relacionamento e das influências, recebidas por intermédio de seus funcionários e dirigentes, que se compatibilizam e são viabilizados, muitas vezes, interesses contraditórios. Essas influências e interesses, entretanto, vão se alterando pelas próprias modificações que ocorreram e vêm ocorrendo na economia paulista e brasileira.

A diversificação da economia, com o surgimento e crescimento do setor industrial, levou inicialmente à uma divisão do poder político entre este, o grande comércio e os grandes proprietários de terra. Este fato se reflete institucionalmente, no caso de São Paulo, com a criação da Secretaria do Trabalho, Indústria e Comércio, separada da Secretaria da Agricultura. Assim, no final dos anos 20, os grandes proprietários de terra tinham grande poder e determinavam, quase que sozinhos, a política agrária a ser adotada. Entretanto, gradualmente, foram perdendo seu poder de influência, até o ponto em que o setor industrial passa a ter um peso maior na determinação dessas políticas.

Essa inversão, quanto ao poder de influência, ocorreu no Estado de São Paulo, porém, via órgãos federais, e atingiu seu auge quando as políticas agrárias tornaram-se indispensáveis ao complexo agroindustrial. Passam, então, a depender das políticas agrárias para extrair a maior parte dos excedentes financeiros da agropecuária, através da venda de insumos. Pelo lado das

agroindústrias consumidoras de matéria-prima agrícola, sua influência procura se fazer presente na garantia de suprimento de matéria-prima, na ausência de risco e na redução dos preços pagos ao agricultor. Concomitantemente, a preocupação com alimentação barata se fez sentir como forma de evitar aumentos salariais dos trabalhadores urbanos.

Os agricultores - o mais antigo grupo de influência em relação às medidas de política agrária - têm lutado na defesa de seus interesses sob diversas formas. Até 1930, a Sociedade Rural Brasileira zelava sozinha pela defesa da classe. Após 1946, surgem as Associações Rurais, regulamentadas pelo Governo Federal e que, posteriormente, são transformadas nos atuais Sindicatos de Agricultores. Em São Paulo, as Associações de Agricultores, Sindicatos e Cooperativas procuram influenciar na política agrária através de memoriais, solicitações, estudos técnicos e contatos pessoais com funcionários. Na maioria das vezes, vão em busca do apoio institucional da Secretaria para as suas reivindicações junto ao Governo Federal. Também, sabedores do papel de assessoramento ou de fornecedor de sugestões de medidas políticas que desempenha a Secretaria da Agricultura, procuram apresentar-lhe as reivindicações da classe.

É a partir dessa abordagem que se procurou entender: as modificações ocorridas na Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo; os objetivos básicos das diversas políticas agrárias e suas limitações; as relações entre a Secretaria e os órgãos federais ligados ao setor; suas relações com o empresariado agrícola, comercial e industrial; e, finalmente, levantar as políticas praticadas.

Foi possível entender melhor o papel do aparelho do Estado (atualmente denominado Secretaria da Agricultura e Abastecimento) na execução de políticas agrárias, no período que vai de 1930 até o início da década de 80, ao se estudar as várias faces de um problema, como o complexo de relação da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo, com os setores agropecuários particulares e do Governo Federal. Não se trata de uma abordagem detalhada, que esgote o assunto em todos os

aspectos desse complexo de relações, mas sim procurou-se captar e entender seus traços essenciais. A contribuição que se espera dar é a de levantar e discutir problemas relativos ao trabalho realizado pela Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo, seu papel como instituição e suas relações com os principais setores da produção agropecuária.

Para aprofundar o tema incluiu-se uma pequena discussão sobre o tema política agrícola x política agrária, desde que a sua conceituação revelou-se indispensável para se alcançar o objetivo proposto. A partir desta discussão adotou-se uma abordagem do ponto de vista das classes sociais fundamentais, para a análise do papel da Secretaria nas políticas agrícolas praticadas no Estado de São Paulo, no período 1930-80.

Numa economia capitalista o elemento ou parâmetro mais importante na tomada de decisões, em relação ao processo produtivo, é sem dúvida o mercado. E é, em última instância, através deste que o Estado procura interferir ou influir em múltiplos aspectos do processo produtivo. As reações do mercado às tentativas de interferência do Estado resultam na necessidade de novas medidas. Esta cadeia de reações, apesar de sua importância, deixou de ser analisada, dada sua complexidade e constitui-se, também, numa limitação ao trabalho.

Foram adotados dois critérios principais para o estabelecimento de pontos importantes de inflexão no papel da Secretaria da Agricultura: o institucional, decorrente das alterações ocorridas em leis, decretos e regulamentos estaduais e federais, que definem as atribuições desse órgão estadual; e a centralização das decisões de política agrária em nível federal.

Uma rápida digressão, focalizando aspectos de mudanças institucionais da Secretaria da Agricultura, das mudanças na economia paulista e do País¹ e dos tipos de interferência do Governo Federal na política agrária, constitui pano de fundo sobre o qual foram definidas duas etapas distintas, em relação ao papel

¹A versão original e completa do estudo pode ser vista em DULLEY (1988).

da Secretaria na execução de políticas agrárias.

Decidiu-se destacar a etapa que vai de 1930 a 1964, não só pelas modificações ocorridas na agricultura paulista mas, principalmente, pelas mudanças político-institucionais que deram origem a uma interferência mais direta do Governo Federal na economia do café e da cana-de-açúcar, então os principais produtos de São Paulo.

A política agrária, imediatamente anterior a 1930, basicamente constituída pela política cafeeira e açucareira, era formulada e exercida fundamentalmente pelos estados produtores.

O primeiro período dessa primeira etapa inicia-se com a centralização institucional das decisões de política, relativas a esses dois importantes produtos da economia paulista. Foram criados, então, pelo Governo Federal, o Departamento Nacional do Café e a Comissão de Defesa do Açúcar, que, em 1933, passam a constituir, respectivamente, o Departamento Nacional do Café e o Instituto do Açúcar e do Alcool. Com a crise cafeeira em 1929, início deste período, intensifica-se o processo de diversificação da produção agrícola - especialmente com as culturas de algodão, citros e cana-de-açúcar - causando profundas modificações à agricultura paulista. Os controles sobre a política cambial, de crédito, de exportação, de imigração tornaram-se mais rigorosos e dependentes do Governo Federal. A Revolução de 1930 trouxe consigo, portanto, um reforço político-econômico do poder central, com reflexos na esfera estadual, no sentido de perda de seu poder de decisão.

Com a II Guerra Mundial e os problemas dela decorrentes - dificuldades de abastecimento urbano, falta de combustível, problemas de exportações - intensificaram-se as áreas de intervenção no setor agrícola, por parte do poder central.

Do fim da guerra até o início da década de 50, prossegue a interferência do Poder Central, principalmente no controle de câmbio, das exportações e dos preços de muitos produtos agrícolas. Entretanto, a intervenção econômica, nessa época, esteve limitada pela atuação do Congresso e dos partidos

políticos, reabilitados após a queda do "Estado Novo"

No período 1945-55 abriu-se o caminho para a transformação da sociedade predominantemente agrária, em sociedade industrial-agrária. A eleição de Vargas, em 1950, inicia novo período de ampliação da intervenção do Estado na economia.

No período Kubitschek, com o Plano de Metas (1956-60), a economia do País caminhou para um novo salto de industrialização, com a entrada de grandes empresas monopolistas nacionais e estrangeiras em alguns ramos industriais. A intervenção do Estado foi, nitidamente, no sentido de reforçar o avanço da burguesia industrial. Nesses anos, realizou-se ampla e profunda transformação do sistema econômico do País, tendo o Plano de Metas assinalado uma reformulação substancial das relações entre o poder público e o sistema econômico.

O término do Plano de Metas coincide, de certo modo, com o final de um longo processo de diversificação industrial. Nesse período, paralelamente à industrialização, pode-se observar a confirmação da supremacia do setor urbano e o fortalecimento de sua influência nos mecanismos de decisão política.

Referindo-se ao período Kubitschek, assim escreve LESSA (1964): *"o que é essencial, para a compreensão desse governo e da sua política econômica, é que se adotou, então, uma estratégia política de desenvolvimento, que acabou por consolidar e expandir o capitalismo dependente ou associado"*.

A etapa seguinte também tem características de mudanças político-institucionais, começando em 1964 e vindo até o presente. Nessa segunda etapa, amplia-se a interferência iniciada com o café e a cana-de-açúcar, alcançando não só os demais produtos agrícolas, mas também, os próprios insumos utilizados na produção. Agilizam-se, por outro lado, as formulações e aplicações de políticas agrárias, acompanhadas pelo fortalecimento e centralização da pesquisa e assistência técnica agropecuária.

A questão da reforma agrária foi incorporada pelo golpe militar de 1964 deslocando a questão do campo social para o técnico. Os responsáveis pelo movimento tinham a percepção de

que mesmo uma reforma agrária implicava o risco de desencadear um processo social que pudesse fugir ao controle. A indecisão conjugou-se com a insensibilidade de setores da burguesia ligados à produção de bens de consumo básico, além de ter se constituído numa proposta defasada (BRUNO, 1985).

De 1964 até o presente, o Estado foi levado a intervir praticamente em todos os setores do sistema econômico nacional. Esta tarefa foi facilitada pela vigência dos Atos Institucionais, que ampliaram os limites das interferências. Foi com base no Plano de Ação Econômica do Governo (1964-66), no Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-76) e no Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-70), que se orientou a intervenção do Estado na economia.

No setor agropecuário, destacam-se a criação da Coordenação Nacional do Crédito Rural, Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (os dois últimos posteriormente transformados no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). Esses órgãos, criados para realizar as transformações estruturais na agropecuária brasileira, permaneceram com seus objetivos no papel até hoje. Mais do que isso, com a aprovação do Estatuto da Terra, retirou-se das Unidades da Federação a competência de cobrar o Imposto Territorial Rural e realizar programas do tipo do Programa de "Revisão Agrária", iniciado em São Paulo, com o objetivo de modificar a estrutura fundiária.

A opção pela modernização agrícola dirigiu a intervenção do Estado, em nível federal, para aspectos do crédito rural, preços mínimos, comercialização agrícola, pesquisa e assistência técnica. As decisões relativas ao crédito rural e aos preços mínimos, em 1979, foram subordinadas ao Conselho Monetário Nacional, órgão do Ministério da Fazenda, no qual, até recentemente, o Ministério da Agricultura não tinha representação. Já, no que se refere à pesquisa e assistência, foram criadas, em 1973, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER).

A justificativa para a periodização adotada decorre não só do processo de centralização de decisões, iniciado em 1930, no seio de profundas modificações institucionais, relativas à interferência federal nas políticas agrárias mas, principalmente, das alterações constitucionais ocorridas até 1963. O período seguinte, iniciado em 1964, aprofunda a centralização, já em processo, agora com a marca autoritária dos atos institucionais, cujas conseqüências são percebidas até o presente, refletindo-se também na área de política agrária.

A escolha de São Paulo como área de estudo deve-se ao fato de seu setor agropecuário representar, de modo geral, um dos centros de maior crescimento, quer nos aspectos econômicos, quer nos "tecnológicos", no contexto do País. Por outro lado, sua Secretaria da Agricultura constitui um aparato técnico-administrativo cuja evolução o tornou um dos mais completos e abrangentes. Estes fatos dão uma indicação do porquê desse órgão se constituir naquele que, entre as Unidades da Federação, sempre desfrutava, ainda que de modo relativo, de condições mais favoráveis à formulação e execução de políticas agrárias menos subordinadas ao poder central. Ademais, o próprio volume de recursos necessário ao seu funcionamento já a coloca em vantagem frente às suas congêneres dos demais estados.

Apresenta-se, assim, a Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo - embora subordinada como as dos demais estados, às diretrizes federais - como a que detém, relativamente, um maior poder de barganha. Esta situação permite-lhe conservar uma autonomia maior em relação a algumas áreas de suas atribuições. O estudo da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo significa, portanto, analisar uma situação que representa o maior grau de independência possível, no contexto do País, no que se refere à atuação de um órgão estadual ligado ao setor agropecuário.

2 - ESTADO E CLASSES SOCIAIS NO DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA

Foram as articulações entre o desenvolvimento do capitalismo e o papel do Estado - entendido como a cristalização das relações de classes e suas frações - e o processo de centralização das decisões, desencadeado pelos sucessivos Governos Federais, que determinaram, na prática, as mudanças ou limitações da atuação da Secretaria da Agricultura no Estado de São Paulo.

Em sua análise das articulações da sociedade brasileira, CARDOSO (1978) salienta que: *"O desenvolvimento capitalista se faz por meio da produção econômica e da produção ideológica. Nesta, o principal papel cabe ao poder do Estado, voltado, primordialmente, ao crescimento e fortalecimento da economia. A estrutura ideológica capitalista é montada sob a dominância do seu campo político, a partir dos aparelhos do Estado, e neste campo a dominância cabe à ideologia econômica, com a formulação de políticas destinadas a permitir e garantir a expansão econômica, com a qual a forma do Estado é condizente... no capitalismo, o acesso ao poder político ou o controle do aparelho estatal, tem como primeira finalidade a expansão econômica e que, como se trata de uma sociedade de classes, a forma daquele po-*

der e desta expansão são formas adequadas ao sistema vigente da divisão em classes. O Estado sendo um dos principais integrantes desse sistema, a ideologia que o molda está essencialmente impregnada das suas relações. A ideologia que empolga o aparelho estatal numa sociedade capitalista num determinado momento é expressão ideológica das relações sociais naquele sistema, em especial do estabelecimento da relação de domínio das suas frações dominantes".

Como coexistem dois níveis de poder de decisão sobre a política agrária - o estadual e o federal - é preciso compreender como e porque o mesmo esteve distribuído entre essas duas esferas, visto que a Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo teve reduzido seu grau de autonomia, face à centralização das decisões sobre política agrária em nível federal. A explicação pode ser encontrada no próprio capitalismo que exigiu medidas de caráter nacional, subordinadoras dos interesses regionais, e uma crescente intervenção do poder central nas mais diversas áreas decisórias do setor agropecuário.

Finalmente, é preciso considerar que a característica da política agrária praticada em uma Unidade da Federação constitui uma síntese complexa e não linear dos interesses de classes e frações e da atuação dos órgãos federais e estaduais ligados ao setor agropecuário. Conforme opina HIRSCH (1977): *"Os antagonismos de classes e a concorrência dos capitais se refletem no movimento contraditório dos diferentes aparelhos parciais que o compõem"*. No caso da Secretaria da Agricultura e órgãos federais correspondentes, ambos constituem-se em aparelhos parciais de atuação do Estado no setor agropecuário.

Parte-se assim do princípio que o Estado desempenha um importante papel e que em seu seio originam-se as políticas destinadas a oferecer condições à expansão econômica do capitalismo. Tratando-se de uma sociedade de classes, será através do controle do aparelho do Estado que uma classe ou fração terá condições de expressar de forma dominante os seus interesses. HIRSCH (1977), confirma esta perspectiva ao afirmar que *"...as análises das instituições estatais e das diferentes*

funções concretas do Estado, devem partir de uma definição precisa deste campo de relações de classes cujo ponto de cristalização organizacional é o Estado".

As classes e frações definem-se, na sua prática social, na luta por seus interesses econômicos. Por outro lado, as mudanças que ocorrem na economia produzem alterações no equilíbrio de forças entre as classes, frações e o Estado. Este para desempenhar seu papel tem, em forma delegada, um certo grau de autonomia. POULANTZAS (1974) citado por HIRSCH (1977), referindo-se ao assunto diz que: *"É a autonomia relativa do Estado que lhe permite garantir o interesse político geral do conjunto do bloco no poder, organizando, sob a direção da classe ou fração hegemônica, o equilíbrio instável de compromissos entre seus componentes, bem como, organizar esta hegemonia com relação ao conjunto da formação social e, conseqüentemente também com relação às classes dominadas... Entretanto, a necessidade de estabelecer estes equilíbrios de classe relativos significa, ao mesmo tempo, que não se pode definir as intervenções do Estado nos processos de reprodução do capital como simples necessidades técnicas (como o termo condições gerais de produção poderia sugerir). Estas intervenções são, ao contrário, determinadas de modo essencialmente político".*

O Estado desempenha assim funções concretas de compatibilizar os diversos interesses e exigências dos capitais individuais e de grupos de capitais e até mesmo de classes dominadas. E, para isso, tem de manejar essas exigências de forma a sintetizá-las, filtrá-las, canalizá-las, suprimí-las e desviá-las de maneira que o interesse da classe dominante seja preservado.

A causa principal das alterações no papel da Secretaria da Agricultura, quanto às políticas agrárias, foi o processo de centralização ocorrido em relação ao centro de decisão, com o seu deslocamento para o nível federal, deixando também as políticas de refletir, predominantemente, os interesses dos agricultores em favor de outros segmentos da classe dominante. Este deslocamento do poder de decisão, quanto às medidas de política agrária, teria sido, portanto, a causa principal que limitou, politicamente,

o papel da Secretaria, ainda que esta mantivesse uma relativa autonomia nos aspectos referentes à pesquisa e assistência técnica.

Em relação à perda do controle do centro de decisão por parte dos agricultores paulistas, o elenco de objetivos e características das medidas propostas e implementadas pelos governos estaduais, que se sucederam no período 1930-80, mostram a importância da identificação no tempo, as mudanças ocorridas na composição dos conjuntos de medidas com que cada Governo formulou a "sua política agrária", que na sua substância dá uma indicação dos interesses econômicos, políticos e sociais que interferiram na sua determinação.

2.1 - Estado e Políticas Públicas

Para melhor compreensão da relação Estado x políticas públicas discute-se a questão da justificativa para a existência e papel do aparelho do Estado. Destaca-se o fato de que a política agrária por suas características, apesar de extrapolar o âmbito de ação do aparelho do Estado, passa necessariamente pelo mesmo, e também, o fato de que boa parte do pessoal do Estado que trabalha com política agrária tem refletido muito pouco sobre o assunto. Sua noção sobre as razões da existência do Estado, o papel do Estado na sociedade em que vivem, assim como do seu próprio papel como parte do mesmo, parece ser de modo geral bastante superficial.

A noção e posição mais comum é a de se pensar neutro, situado acima das classes sociais. Isso quando se admite que estas existem, pois ainda há aqueles que acreditam ou, se não, agem como se elas não existissem e pensam que o Estado e o Governo são a mesma coisa.

ENGELS observa que: *"O Estado não é, pois de modo algum, um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro; tampouco, é a realização da razão como afirma Hegel. É antes, um produto da sociedade quando esta chega a determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se*

encontra numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que estes antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade em uma luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente acima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da ordem. Este poder, nascido da sociedade mas posto acima dela, e dela se distanciando cada vez mais, é o Estado, e que, como Estado nasceu da necessidade de conter o antagonismo das classes e, como ao mesmo tempo, nasceu em meio ao conflito delas, é, por regra geral, o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante, classes que por intermédio dele se converte em classe politicamente dominante e adquire novos meios de repressão e exploração da classe oprimida" (ENGELS, 1964).

Já para HELLER (1968) *"O ser do Estado é cabalmente o seu dever através de atos de decisão de política entre os poderes reais de vontade. É este poder de vontade por sua vez que se projeta no futuro com todos os valores, aspirações e concepções políticas. Desta forma aquilo que se apresenta no momento como estrutura do Estado, tem a sua atualização constantemente renovada como resultado da ação de um poder de vontade que objetiva formar o futuro, o que obviamente impede a sua neutralidade em relação à sociedade. Por outro lado, esse poder do Estado constitui uma relação social do depositário do poder. Desta forma todo poder social interno do Estado é sempre gerado de modo bilateral, não se constituindo numa qualidade inerente ao depositário do poder. O poder social do governante só se efetiva na medida em que o corpo político o obedece, não importa seu grau de coação, pois caso contrário, não há poder social. O poder do Estado não deve ser, portanto, considerado como uma entidade acima daqueles que são responsáveis por sua produção, embora deva ser totalmente diferente de todas as atividades particulares que o criam". E que "...o poder de Estado pode ser atribuído a uma cooperação na qual se distinguem três grupos não estáticos e dinamicamente mutáveis que são: o núcleo do poder*

do Estado, os que o apoiam e os participantes negativos que a ele se opõem". Isto é importante para que se evite o erro de confundir o Estado com o Governo e poder do Estado com poder do Governo.

O Estado segundo GRAMSCI (1976) "*é a sociedade política que ao mesmo tempo se distingue e se confunde com a sociedade civil, entendendo-se sociedade política como momento da força e da coerção e a sociedade civil como a rede complexa de funções educativas e ideológicas*" e também "*por Estado deve-se entender, além do aparelho governamental, também o aparelho privado de hegemonia ou sociedade civil... na noção de Estado entram elementos que também são comuns à noção de sociedade civil*" (neste sentido poder-se-ia dizer que o Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia revestida de coerção).

Segundo BUCCI-GLUCKSMANN (s.d.), Gramsci distingue em seu trabalho dois conceitos de Estado, ou mais precisamente, **dois momentos da articulação do campo estatal**: o Estado no seu sentido restrito (unilateral) e o Estado no sentido amplo, chamado pleno. No sentido restrito, o Estado se identifica com o Governo, com o aparelho da ditadura de classe, tendo portanto funções coercitivas e econômicas; e o Estado no sentido amplo, ou seja, o que ele chama de **Estado pleno**.

Esta concepção do Estado no sentido amplo que ele chama de pleno pressupõe que se tome em consideração o conjunto de meios de direção intelectual e moral de uma classe sobre a sociedade, a forma pela qual pode exercitar sua **hegemonia**, ainda quando seja ao preço de **equilíbrios de compromisso** tendentes a salvaguardar seu próprio poder político, particularmente ameaçados nos períodos de crise. O Estado não representa diretamente a classe dominante. Normalmente, o que existe são associações de classes que podem ou não incluir frações das classes dominadas.

Esta hegemonia pressupõe que indubitavelmente se leve em conta os interesses e tendências dos grupos sobre os quais se exerce hegemonia, ou seja, que se forme um certo **equilíbrio**

de compromisso. O grupo dirigente deverá fazer sacrifícios de ordem econômica corporativa, mas é evidente que estes sacrifícios e estes compromissos não podem referir-se ao essencial, pois se a hegemonia é **ético-política**, não pode deixar de ser **também econômica**, não pode ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica. Esse **equilíbrio de compromisso**, que não se identifica com o Estado e que integra mais ou menos as demais classes, é que dá ao Estado características de uma aparente neutralidade.

Forma assim o que Gramsci chamou de **bloco histórico** para identificar o complexo sistema que em cada momento detém o poder do Estado. Dentro desse Estado e deste bloco histórico desenvolve-se assim uma relação dialética, em que as classes dominantes são obrigadas a fazer concessões às classes dominadas, através de vários tipos de benefícios sociais que o Estado passa a conceder, ao mesmo tempo em que se afirma a relação de dominação (BRESSER PEREIRA, 1977).

BRESSER PEREIRA (1977) conceituando o Estado diz: "*Estado é uma estrutura de dominação, é um poder estruturado e organizado, que permite à classe economicamente dominante tornar-se também politicamente dominante e assim garantir para si a apropriação do excedente*" e é constituída por "*uma elite política que geralmente se confunde com a própria classe dominante e nela se recruta; uma burocracia ou tecnoburocracia, ou seja, de um corpo de funcionários hierarquicamente organizados, que se ocupa da administração; e uma força pública, que se destina a defender não apenas o País contra o inimigo externo, mas principalmente a manter a ordem interna*". Segundo o mesmo autor, "*o controle do Estado e a apropriação do excedente mantêm entre si uma relação dialética pela qual uma classe é dominante não só porque controla os fatores de produção mas também porque controla o Estado. E o controle do Estado reforça o seu controle sobre os meios de produção e vice-versa*".

Esta concepção de Estado é mais estrita, segundo o próprio autor, e "*sua função básica é a de sempre garantir a*

apropriação do excedente econômico pelas classes dominantes e estabelecer as regras básicas para a divisão desse excedente no seio da classe dominante. E é para a realização dessa tarefa que intervém no sistema econômico em maior ou menor grau, utilizando para tal seu poder de legislar, tributar e até coagir". O autor conclui: "O Estado, portanto, jamais é uma instância neutra ou teórica como a ideologia liberal e a tecnoburocracia mais ainda pretendem. Ele é sempre o representante de interesses determinados, em que predominam mas não são exclusivos os das classes dominantes. Esses interesses se consubstanciam em blocos históricos que são mutáveis no tempo, na medida em que os interesses das classes e frações de classes participantes modificam-se em função de uma situação econômica também em constante transformação" (BRESSER PEREIRA, 1982).

Na expansão econômica da sociedade, a participação do Estado torna-se cada vez mais necessária desde que é através dele que os recursos gerados pela sociedade podem ser dirigidos para os setores que, embora deficitários, são indispensáveis para a referida expansão. Ao Estado caberá então financiar e/ou subsidiar atividades ou setores que apresentem dificuldades de mercado assim como investir nos aspectos de infra-estrutura. Considerando que o Estado é um dos componentes do sistema de classes, a ideologia econômica e política dominante estará sempre impregnada das relações sociais deste mesmo sistema (CARDOSO, 1978).

Uma determinada ideologia dominante é produto das relações entre classes e não só da classe dominante. O Estado constitui a instância na qual se expressa a dominação e a estrutura ideológica da classe dominante e é essa ideologia da qual está possuído que define como a fração dominante da classe dominante se relaciona com as demais frações e classes. Entretanto, as propostas formuladas por tal Estado estão necessariamente carregadas de ideologia dominante e se consubstanciam geralmente em políticas constituídas por medidas consideradas viáveis de serem tomadas dentro de um contexto das relações de classe, num determinado momento.

Para as classes dominantes, o fato da sua dominação não é considerado problema (embora o seja para as classes dominadas). A realidade ou o mundo vivido pelas classes dominantes é constituído pela garantia e expansão do sistema, e é nele e para ele que trabalha.

Por outro lado, é fundamental a congregação em torno de si das várias classes sociais de forma a viabilizar a realização de aspectos essenciais para o grupo dominante hegemônico, ainda que para tal sejam necessárias concessões em determinados aspectos que sirvam para obtenção de apoio.

Verifica-se, portanto, o caráter extremamente ideológico que imbui as formulações das políticas destinadas a garantir a expansão econômica do capitalismo. Ademais, essas formulações têm um caráter exterior, estando separadas dos meios de produção.

Nas formações capitalistas, o Estado é indispensável pois garante ao capital individual a manutenção das relações capitalistas de produção, que a ele não interessa e não pode assumir, tais como segurança, infra-estrutura, financiamento público, qualificação de mão-de-obra, pesquisa, etc.

A importância de destacar este fato deve-se a que o mesmo significa que *"a dominação política de classes não é diretamente ligada ao direito de disposição dos meios de produção. Ela está submetida a mecanismos de reprodução próprios. A reprodução das classes no processo de valorização do capital e a reprodução da dominação política não são idênticos"* (HIRSCH, 1977). É esta separação, portanto, que gera relações contraditórias próprias do Estado, pois ao mesmo tempo em que existem divergências entre capitais individuais e frações de classe, estes conflitos são levados para dentro do aparelho do Estado que vai atuar como capitalista coletivo.

Em outras palavras, os capitalistas individuais não exercitam diretamente as atividades do Estado porque é justamente a separação entre o político e o econômico que encobre o caráter de classe que o Estado tem. Este, como aparelho que detém o poder de coerção, que pode até chegar à utilização da

violência física, assume pesado ônus de se apresentar como o encarregado da manutenção do sistema, ao passo que os capitalistas individuais aparentemente ficam isentos de qualquer responsabilidade, na medida em que seu campo de ação é outro, o constituído pela produção e troca de mercadorias.

Esta separação formal do Estado, em relação à classe dominante, é indispensável para que esta classe em conjunto possa tomar medidas que representam sacrifício para a sociedade como um todo e até mesmo para os capitalistas individuais.

O objetivo fundamental do Estado é a reprodução material da sociedade. O seu caráter coercitivo, entretanto, não é suficiente para garantir a consecução de tal objetivo, sendo necessário o estabelecimento e a adoção de medidas que assegurem o desenvolvimento do processo de reprodução econômica. Desta forma, a intervenção do Estado na área econômica destaca-se pelo fato de que procura criar, manter ou desenvolver as condições gerais da produção e garantir a reprodução da força de trabalho, entre outras medidas, que são determinadas pelo movimento do capital e pelos interesses de classe. Essa intervenção consiste na formulação e organização dos interesses da classe dominante, e isto é necessário, pois a classe dominante não é homogênea, sendo constituída por uma infinidade de capitais individuais desigualmente desenvolvidos que concorrem entre si. O fato de existir esta concorrência e dela fazer parte o movimento do capital não impede entretanto que se articule a cada momento um interesse de classe, comum aos detentores dos meios de produção. As classes dominantes não constituem portanto um bloco homogêneo, sendo constituída por frações dominantes entre as quais se destaca uma fração hegemônica. E justamente a expressão política desse bloco contraditório de dominação é que é o Estado.

A posição das diversas frações dominantes na estrutura do bloco no poder depende da importância de cada uma no processo de reprodução do capital global. Assim é que há uma fração hegemônica à qual cabe a direção política de forma a garantir o interesse do bloco no poder.

Para a formulação da sua política, a(s) classe(s) dominan-

te(s) se utiliza(m) portanto do Estado². Marcado por este caráter de condensação material de uma relação de classes, *"o Estado se organiza e transforma gradualmente no plano institucional, no sentido de desempenhar seu papel de garantir a dominação de uma classe sobre todas as demais. Assim institucionalmente o Estado é organizado e estruturado por diversos aparelhos e ramos que mantêm relações complexas entre si e com a sociedade, e cujo objetivo fundamental é a reorganização permanente das condições de exploração"* (HIRSCH, 1977).

Para a melhor compreensão da questão é preciso saber que o poder de Estado refere-se a classes ou fração social que detêm o poder real e que o aparelho de Estado é constituído pelas diversas funções técnicas, econômicas, políticas e ideológicas do Estado, ou seja, os quadros da administração, da burocracia, do exército, etc.

A intervenção do Estado realiza-se fundamentalmente na área do aparelho do Estado, seja através da ação e modificação de suas funções técnico-econômicas e políticas, seja pelas modificações correspondentes que se dão no pessoal do Estado, especialmente na burocracia e no Governo.

ALTHUSSER (1974), citado por HIRSCH (1977) considera que *"as leis que fundamentam o processo de acumulação capitalista são: a necessidade de acumulação, concentração e centralização de capital, crescimento da taxa de mais valia, modificações tecnológicas permanentes no processo de trabalho, acompanhadas pela tendência de substituir o trabalho vivo pela mecanização, composição orgânica do capital crescente e queda na taxa de lucro"*. Ao Estado caberia portanto mobilizar-se no sentido de que estas leis garantam a acumulação do capital através da adoção de medidas técnico-administrativas ou através da sua autotransformação institucional. Para executar essa função é indispensável que o Estado se mantenha formalmente

²POULANTZAS (1974): *"O Estado não é uma entidade que possui uma essência instrumental intrínseca: ela é si mesma uma relação, mais precisamente a condensação material de uma relação de classe"*.

separado das classes dominantes e dominadas. É esta separação formal que lhe garante a sua aparente posição de neutralidade e, de representante de todas as classes, ou de instituição colocada acima das classes. Reforçada esta imagem de neutralidade, o Estado recebe solicitações, pressões e exigências, não só de capitais individuais e de grupos de capitais, mas também de grupos representativos das classes dominantes e dominadas.

O Estado, desta forma, solicitado e considerando o seu caráter de classe, impõe na sua atuação desde logo os bem-definidos limites do sistema dominante que tem por objetivo protegê-lo. Assim nas formações capitalistas exclui-se, a não ser em casos excepcionais ou por curto período, a intervenção do Estado na propriedade privada e no direito de dispor dos meios de produção. Isso significa que o Estado intervém no processo produtivo, mediante ações que se caracterizam mais como reação a condições fixadas pelo processo de valorização do capital, que exclui qualquer questionamento do sistema desde que seus fundamentos não possam sequer ser objeto de decisão política.

Por outro lado o Estado não pode se arriscar a interromper ou prejudicar o processo de reprodução do capital pois os seus meios financeiros dependem do mesmo. Isso significa que a intervenção do Estado depende em última instância do volume de recursos gerados no processo de reprodução do capital.

O Estado nas formações capitalistas tem assim basicamente duas orientações: proteger-se contra solicitações que ameaçam a permanência do sistema e formular e estabelecer no longo prazo um interesse geral dos capitalistas.

As atribuições e funções legais dos aparelhos do Estado são suficientemente amplas, abrangendo quase todos os aspectos dos diversos campos de atividade humana, além do que essas funções e atribuições vão se modificando e se adaptando às necessidades do desenvolvimento capitalista. Por outro lado, entretanto, o tratamento que é dispensado pelo Estado às questões concretas, que surgem e que existem no real em relação às atribuições e funções, demonstra a existência de um sistema de organização pelo qual, embora quase tudo esteja previsto nas

leis, decretos, normas, portarias, etc., procura caracterizar como um Estado sensível e acima das classes desde que é no processo de tomada de decisões³ que aflora o caráter de classe do Estado.

É com grande perfeição que Hirsch descreve o processo de tomada de decisão num aparelho de Estado, caracterizando-o como um **modelo de coordenação negativa** que está orientado, fundamentalmente, para a manutenção do *status quo*. Os mecanismos de decisão estão assim devidamente ajustados para que as decisões a serem, e que serão tomadas, estejam situadas dentro de um campo de manobra definido pelo modo de produção capitalista. Este tipo de estrutura dá ao Estado o caráter de um organismo sensível às necessidades e às crises, ainda que, simultaneamente, atue no sentido de reduzir ou de dirigir as exigências dos diversos setores, de modo a torná-las compatíveis com as condições de dominação burguesa. Este Estado, ainda segundo Hirsch, manobra com as exigências, utilizando-se de expedientes do tipo: adiar o seu atendimento, mobilização de interesses opostos, decompor as questões, alegar falta de recursos ou recursos insuficientes, e até mesmo declarar que considera muito importante a questão levantada e que o assunto será considerado e estudado o mais rápido possível.

Claus Offe citado por CARVALHO (1978), analisando o sistema de seleção institucional, destaca a seleção negativa que consiste na exclusão sistemática de qualquer ação estatal que contrarie a manutenção ou o desenvolvimento do capitalismo; a seleção positiva que consiste na escolha de ações que favorecem os interesses capitalistas em seu conjunto; e, finalmente, a seleção mascaradora, através da qual o Estado procura manter uma certa aparência de neutralidade, inclusive marginalizando efetivamente algumas medidas favoráveis aos interesses capitalistas. Em

³HIRSCH (1977): "...O Estado em função de sua forma específica e dos modos de funcionamento burocráticos internos que daí decorrem, se apresenta concretamente como um sistema profundamente escalonado, de filtros, de barreiras e de instâncias de transformação e de tratamento das exigências e de articulação de necessidades..."

relação à seleção positiva, Offe considera que o Estado atua no campo da política de alocação de recursos e no de política de produção.

O processo de tomada de decisões num aparelho de Estado complica-se imensamente desde que a burocratização tenha suas leis, e uma delas é que a organização torna-se um centro de poder capaz de perseguir objetivos próprios.

No limite, um sistema social pode atenuar ou fazer desaparecer certas tensões sociais, o que aliás é uma das funções essenciais do Estado, que é a regulação. Não podendo resolver uma contradição que lhe é intrínseca, somente pode tentar ocultar ou atenuar riscos políticos mediante o manejo de tensões que ela produz. Os diferentes segmentos do aparelho do Estado nascem em épocas diferentes, para responder a necessidades historicamente definidas de tal e qual sistema social, e para tentar regular contradições de tipo novo (FREYSSINET; MARTIN; NIZARD, 1974).

A intervenção do Estado ocorre através do desempenho de determinadas funções que, no conjunto, servem para organizar tal intervenção. Essa organização exige, a cada momento, a criação ou adaptação de instrumentos que viabilizem e/ou legitimem a intervenção, desde que a mesma serve para reforçar sua credibilidade ao apresentá-la como portadora de uma intenção racional e não política⁴. Por outro lado, a própria seleção de informações (dados) a serem obtidos já são viesados, direcionados ou limitados, no sentido de reter sobretudo aquelas que são necessárias à reprodução da formação econômica e social aonde o mundo capitalista de produção predomina. Isso significa que é em função do modelo ou representação esquemática da realidade, que cada um procura, seleciona e interpreta a informação. A importância do sistema de informação para a intervenção do Estado pode ser verificada pelo simples fato de que para o Estado, a inexistência da informação corresponde a não existência do problema.

⁴FREYSSINET; MARTIN; NIZARD (1974): "A mudança na concepção de serviço público contribui também para dissipar o mito do Estado árbitro, substituído por outro no qual seu conteúdo é a necessidade objetiva".

Ao Estado cabe a produção das normas de funcionamento que definem uma orientação tendente a unificar as diferentes racionalidades das administrações estatais ao lhes oferecer uma referência comum. Nesse sentido, as normas têm aí um papel anterior à decisão, influenciando muito mais na área do comportamento do que na de decisões.

É característico também da intervenção estatal, que geralmente a mesma se dê muito mais em relação a problemas do que a conflitos, ou seja, o Estado procura muito mais tentar resolver um problema sem tocar no conflito que está por trás dele. E isto porque a **solução de problemas** permite a **solução** para todos, enquanto os conflitos não.

A intervenção do Estado tem outra característica que é a de se apresentar sempre como sendo feita em nome do interesse geral, expressão do melhor equilíbrio possível entre interesses contraditórios e interdependentes. Esse interesse geral entretanto está baseado na ocultação da hierarquia social. Na prática tudo se passa como se o Estado adiasse para o longo prazo as contradições atuais que o sistema é incapaz de resolver. Como exemplo típico deste fato tem-se o argumento de que o **bolo** da economia deve primeiro crescer para depois ser dividido, o que dificilmente acaba se concretizando.

Verifica-se, finalmente, que as mudanças que a intervenção estatal promove na sociedade são de maneira geral limitadas, constituindo na realidade uma forma inteligente de exercer um conservadorismo inteligente.

Desde que haja uma separação formal entre os detentores dos meios de produção e a participação no Governo, é preciso também que exista um grupo de profissionais do Estado. Este grupo, entretanto, não pode tomar medidas que ameacem os interesses da classe dominante. Dessa forma, as estruturas da seletividade do aparelho do Estado são orientadas no sentido do estabelecimento de medidas favoráveis ao desenvolvimento capitalista, e procuram, simultaneamente, evitar as crises próprias do processo de reprodução capitalista, o que, entretanto, toma boa parte do tempo dos profissionais do Estado. A esse grupo cabe,

também, manter um certo **equilíbrio de compromisso** do bloco no poder. Esse equilíbrio, por sua vez, é constantemente alterado não só pelas modificações que ocorrem na base econômica da sociedade, mas também no mercado mundial, definidor da fração hegemônica e que está fora do controle desse grupo. Na luta constante que representa esse **equilíbrio de compromisso**, a criação ou extinção de novos aparelhos ou ramos do Estado, assim como as modificações parciais que ocorrem, periodicamente, na direção dos mesmos, é que permitem uma acomodação entre as frações dominantes, a superação das crises, a subvenção para as frações deficitárias, assim como possibilitam os deslocamentos de hegemonia, relativamente sem atritos mais sérios, entre as frações dominantes.

3 - POLÍTICA AGRÍCOLA OU POLÍTICA AGRÁRIA

Difícilmente se encontra alguma publicação sobre política agrícola na qual esteja conceituado de alguma forma o que é política agrícola. O Estatuto da Terra, que é um dos poucos que faz uma conceituação, diz, em seu parágrafo 2º, artigo 1º, *"...Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-la com o processo de industrialização do País"* (INSTITUTO, 1983).

É farta, por outro lado, a bibliografia sobre política agrícola na qual se analisam os seus mais variados aspectos, medidas ou instrumentos, sem que se fique sabendo efetivamente o que o autor considera como política agrícola. O que se verifica é a sistemática confusão ou simples identificação de política agrícola geral com as principais medidas tomadas pelos órgãos do Estado em relação a alguns produtos ou a um conjunto de fatores de produção, ou seja, a algumas atividades que dependem de fatores conjunturais.

Embora muito se tenha escrito sobre política agrícola,

esta não foi ainda suficientemente conceituada na maioria dos textos sobre o tema. Diante disso torna-se necessário estabelecer algumas premissas que são indispensáveis para clarificar o enfoque adotado no desenvolvimento do trabalho. Indispensável se torna tecer breves considerações sobre o significado do termo - **Política Agrícola** - e aclará-lo. Este termo é utilizado por diversos autores, autoridades, agricultores, etc. muitas vezes significando coisas se não bastante distintas, pelo menos com abrangência significativamente diferenciada.

Em relação a esse conceito há exemplos nos quais autores se propõem a análises de política agrícola que se consideram convencional. Tome-se o seguinte trecho: "...analisaremos a política agrícola de meados dos anos 60 até os nossos dias, a partir de duas proposições básicas: 1) a política agrícola quase sempre procurou subordinar o crescimento do setor ao atendimento de objetivos de equilíbrio interno e externo da economia como um todo; em consequência 2) não existiu uma política agrícola com objetivos prioritários no próprio setor".

Em textos que se propõem analisar política agrícola, esta não só não é conceituada mas também se propõe a explicar apenas o **como aconteceu**, não se propondo a questionar o **porquê** de uma ou de outra forma. Por que na prática, ocorreram determinadas alternativas e não outras?

A justificativa para esta postura pode ter duas explicações:

a) os autores consideram que o conceito de política agrícola é suficientemente claro para todos os leitores, de forma que ao se ler as palavras - política agrícola - não possam ocorrer diferentes entendimentos em diferentes setores da sociedade e

b) os autores consideram que a explicação de **como** os acontecimentos se deram já é suficiente para dar conta da questão analisada.

Se apenas um ou outro trabalho sobre política agrícola não a conceituasse e tratasse de explicar apenas os "como", não haveria problema. Entretanto, esta postura tem sido uma constante. Não se procura desmerecer o valor desses trabalhos e muito

menos dos autores mas considera-se que há necessidade de pesquisar também **por que** os fatos se deram, do mesmo modo como foram tão bem descritos e quem os orientou, pois desta forma as análises seriam bastante enriquecidas. Da forma como normalmente são feitas as análises parece que os autores partem dos seguintes pressupostos: as políticas agrícolas são formuladas por alguém (impessoal), que pode ser entendido pelo leitor como: o Governo, o Estado, o Ministro ou o Ministério da Agricultura, ou todos juntos. A título de exemplo, volta-se ao trecho já citado, em que uma explicação mais completa caberia responder, não apenas como isso se deu mas principalmente **quem** foi o responsável ou responsáveis por essa política e **porque** ela foi praticada dessa forma. Citando outros trechos nos quais se consideram indispensável as respostas aos **porquês**: *"Em conclusão e consubstanciando nossa proposição de que a política agrícola é acima de tudo subordinada ao equilíbrio de curto prazo...", "...o desenho da política agrícola reflete essencialmente a preocupação de se manter baixos os preços de produtos agrícolas nas cidades e aliviar as pressões sobre o balanço de pagamentos." "Não existe política agrícola de longo prazo...", "...o que ocorreu foi uma mudança de prioridades. Assim, a política de insumos se traduziu em crédito e substituição de importações; a política de preços continuou a exercitar o difícil equilíbrio entre baixos preços nas cidades e boa remuneração às exportações".* Por quê?

O que dá para entender a partir do texto é que política agrícola é aquilo que, através de uma análise *ex-post*, se constata que ocorreu e que ela própria, assim como os ajustamentos e modificações adotados tiveram como base uma racionalidade visando o **bem-estar** de toda a sociedade, excluindo-se da análise medidas ou decisões e pressão de grupos econômicos e sociais, resultante do poder político de cada um. Os pessimistas poderão entendê-las como uma sucessão de erros uma vez que a maioria das análises destacam os erros, duvidando-se daquilo que "deu certo".

Uma das definições um pouco mais abrangente do que as convencionais foi a do CENTRO REGIONAL DE AYUDA

TÉCNICA (1979), que diz: *"Política Agrícola é um conjunto de medidas modificadoras das instituições rurais que tem por objetivo melhorar o nível de vida rural. Estas instituições incluem direitos de posse e transmissão de direitos sobre a terra, distribuição de retornos da terra entre os proprietários e não proprietários, suprimento de crédito agropecuário, impostos territoriais e sobre a produção agropecuária, conservação e desenvolvimento de recursos naturais, comercialização de produtos primários, educação, extensão e pesquisa agropecuárias e promoção de serviços de saúde e bem estar rural"*.

Esta definição parece ser um pouco mais ampla desde que inclui a questão fundiária, recursos naturais e distribuição dos retornos da terra.

Como exemplo de exceção pode-se tomar a análise de MUELLER (1982) na qual relaciona a racionalidade, o poder e a formulação de políticas agrícolas no Brasil. Considera este autor que *"as políticas públicas emanam de entidade complexa, denominada regime, cujos objetivos principais são o de permanecer no poder e o de concretizar uma visão de boa sociedade. Estabelecer políticas consiste em escolher dentre alternativas as linhas de atuação que, da melhor forma possível, levem ao atingimento desses objetivos, dadas as restrições enfrentadas pelo regime"*. Considera que o regime opera face a setores ou grupos detentores, em maior ou menor grau de recursos econômicos, sociais e políticos, tendo portanto diferentes capacidades de influenciar na formação de políticas e, conseqüentemente, na alocação de recursos. Como estes são escassos, relativamente às demandas e como geralmente são conflituosos *"as decisões de política tendem a beneficiar, ou pelo menos a não prejudicar, os setores poderosos que dão suporte ao regime. Este depende dos recursos de tais setores para permanecer no poder"*. Para este autor não se pode deixar de considerar a dimensão de poder ao se examinar situações concretas: *"a formação de políticas públicas faz parte de um processo complexo no qual estão envolvidos o futuro do regime e o bem estar dos setores. Esse processo compreende duas dimensões básicas: a dimensão*

racional, de escolha face a alternativas, e a dimensão de poder, que condiciona essa escolha”.

O conceito que se considera mais objetivo e realista é o de que Política Agrária constitui-se numa resultante das contradições que ocorrem nas relações de produção de uma formação econômica capitalista e de sua interação com seus níveis político, jurídico e ideológico, e que se expressa para a sociedade através da ação do aparelho do Estado e também do aparelho **privado** de **hegemonia**, através de propostas ou medidas técnico-econômicas por parte de ambos. Esta ação se dá sobre uma determinada estrutura agrária, no sentido de moldá-la visando atingir determinados objetivos gerais e específicos (Figura 1).

A ação do aparelho do Estado, quando chega a ser explicitada, já passou por um processo no qual ocorreu: uma seleção negativa (constituída pelas não-decisões), uma seleção positiva (constituída pela decisões relativas à escolha das alternativas que deverão ser implementadas) e por uma seleção mascaradora (que demonstre a imagem de neutralidade dos aparelhos de Estado e **privado**) (Figura 1).

A interação dos processos de seleção negativa, positiva e mascaradora constitui uma ação que visa a legitimação das propostas e medidas a serem implementadas e que se expressa através da formulação dos objetivos gerais e metas (Figura 1).

A seleção positiva se expressa através de medidas alocadoras de recursos, escolhendo-se dentre as alternativas no leque conhecido ou descoberto, aquelas que deverão atuar sobre os diversos aspectos da produção e distribuição das mercadorias e serviços relacionados ao setor agrícola, que, por sua vez, se expressarão através de medidas técnico-administrativas formuladas pelo pessoal do Estado (Figura 1).

Em todo este processo de seleção e formulação, a cooptação do pessoal do Estado, em termos ideológicos, facilita a seleção mascaradora e garantidora da imagem de neutralidade dos aparelhos e de sua legitimação. Presente em todo o processo de seleção e formulação, está o objetivo da promoção do desenvolvimento capitalista, que também constitui o limite do

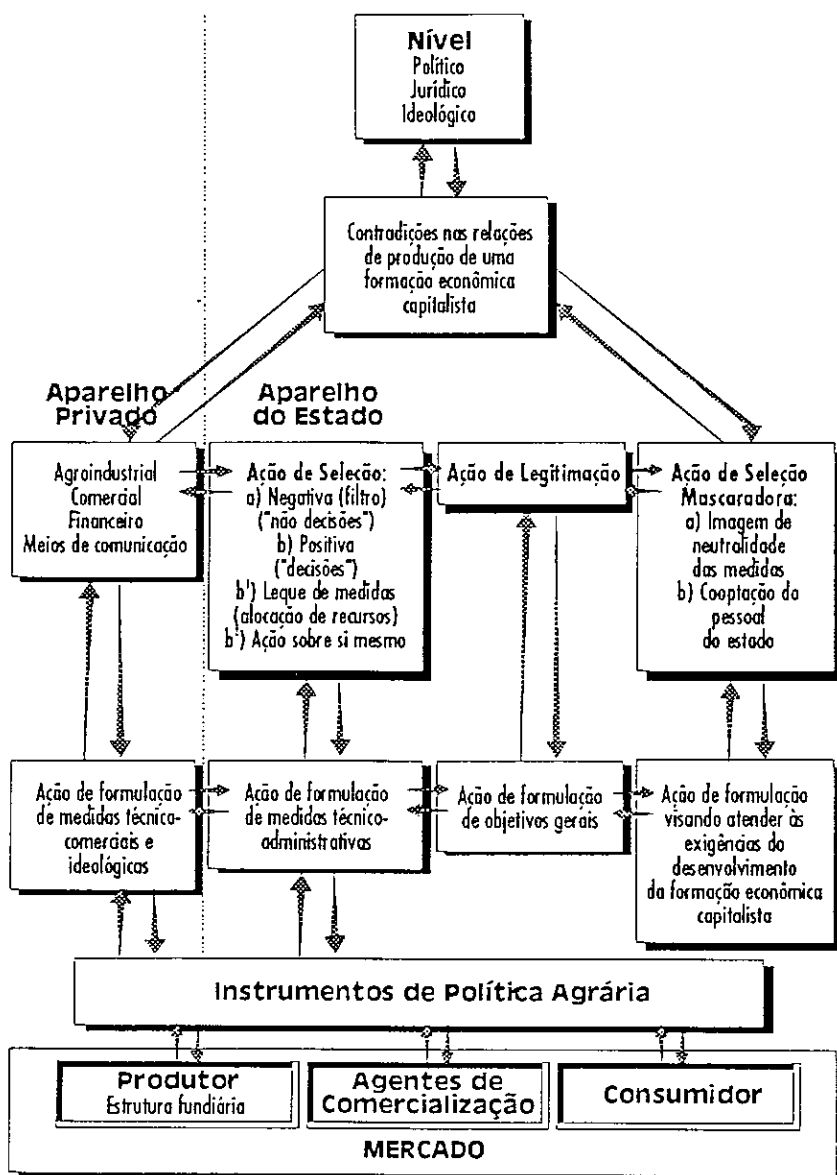


FIGURA 1 - Ação do Estado e Política Agrária.

processo (Figura 1).

Entendemos que a ação do Estado se dá sobre uma Estrutura Agrária e como tal consideramos Estrutura Agrária a estrutura institucional da produção agrícola, compreendendo em primeiro lugar, a posse e uso da terra, o regime legal ou consuetudinário de propriedade da terra, a distribuição da propriedade da terra e recursos naturais renováveis (Estrutura Fundiária) e das explorações agrícolas entre estratos de tamanho, o sistema conforme se explora a terra e se distribui o produto da mesma entre o que a explora e o proprietário; o assalariamento rural; e as relações de trabalho em geral (Figura 1).

Atuando estreitamente sobre esta estrutura, identificamos algumas medidas técnico-econômicas/administrativas/comerciais e ideológicas ou elementos moldadores que são utilizados no sentido de atingir determinados objetivos gerais ou específicos. Entre estes pode-se destacar a organização do crédito, produção e comercialização; o sistema de financiamento da agricultura, os gravames que os governos aplicam à população rural na forma de impostos, os serviços proporcionados pelos governos ou empresas privadas às populações rurais tais como: a assistência técnica, serviços de saúde, água, comunicações, energia, vias de transporte, armazenagem, etc. (Figura 1)

Estes elementos moldadores, geralmente, são conhecidos como **instrumentos de política agrícola** e com ela tem sido confundidos, na medida em que num mimetismo ideológico escondem ou minimizam de tal forma a questão da terra em si, que esta passa na prática a não fazer parte da problemática oficial. Ou seja, o que é **política agrária** passa a ser **política agrícola**. A marginalização ou minimização da questão da terra vai assim até o ponto de não se considerá-la mais como algo ligado à produção agrícola mas, sim, por exemplo, como algo ligado mais à segurança nacional, preservação do direito de propriedade e polícia (Figura 1).

Nota-se assim que faz-se diferença entre estrutura fundiária e estrutura agrária, com a última englobando a primeira. A estrutura fundiária constitui a maneira pela qual está organizada

e distribuída a base física constituída pelos recursos naturais, sobre a qual se processa a produção agrícola. Desta forma, o fato de a intervenção do Estado deixar de incluí-la ou incluí-la marginalmente (ou apenas em aspectos parciais) nas suas deliberações não implica que a mesma não tenha existência real. Em vista disso, neste trabalho, utiliza-se a designação de **Política Agrária** ao se referir à intervenção do Estado no chamado setor agrícola, mais a ação de setores privados não diretamente agrícolas.

A ação do Estado na sua política agrária ocorre principalmente através de estabelecimento, modificações ou eliminação de seus próprios órgãos de atuação; de normas e regulamentos; de facilidades; de estímulos e desestímulos; de pesquisas; de fiscalização; enfim, de uma série de medidas que se caracterizam por estar à disposição dos agricultores ou por obrigá-los a alguma coisa. Estas medidas embora tenham como objetivo intervir no processo de produção, dificilmente conseguem penetrar diretamente no interior de cada unidade produtiva sob forma compulsiva. Esta resistência ou reação dos agricultores à ação do Estado inclusive tem sido bastante estudada e trabalhada no sentido de se encontrar as melhores maneiras de induzi-los a aceitar certas práticas recomendadas oficialmente ou por firmas particulares, ou por força da lei.

Embora as medidas de política agrária constituam, em última instância, atividades externas às unidades produtivas, a cada momento seu objetivo é tentar influir no processo em si, visando a sua adequação a uma maior produção de excedentes, respeitados os interesses dominantes de cada época. Essa externalidade, em relação às unidades que caracterizam os elementos que conformam a política agrária, abre espaço inclusive para que alguns setores da produção agrícola, em determinadas épocas, deixem de ser alcançados ou sejam muito pouco afetados pela omissão do aparelho do Estado (caso do pequeno agricultor familiar, parceiros e trabalhadores sem terra).

O destaque do caráter externo dos elementos que substanciam as políticas agrárias é importante, para que não se estabeleça, sem maiores discussões, uma relação linear entre as mes-

mas e as produções obtidas, quer estas tenham sido crescentes ou decrescentes, satisfatórias ou não. O que se quer afirmar é que as políticas agrárias são apenas expressas pelo conjunto de medidas e providências tomadas pelo Estado e não objetivam apenas alcançar uma maior produção agrícola. Quando se discute Política Agrária é preciso ter em mente que todos os elementos ou medidas tomadas e divulgadas pelo aparelho do Estado constituem na realidade apenas as pontas que aparecem, como resultado de uma articulação de interesses anterior que passa ou é operacionalizada pelas funções e atribuições dos aparelhos de Estado, de forma a resultar em documentos contendo diretrizes, programas, projetos, discursos, relatórios, etc. que são divulgados para o público.

3.1 - Instrumentos de Políticas Agrárias

Análise da política agrária remete ao conceito de instrumento de política agrária que abrange três aspectos fundamentais: o **técnico-administrativo**, constituído pelas medidas propostas e/ou tomadas pelos órgãos federais e estaduais, relacionadas com o setor agrícola, no sentido de interferir ou direcionar a evolução para determinado rumo que se pretende seja seguido; o **aspecto aparente**, consubstanciado pelos **objetivos gerais**, que condensam os objetivos dos grupos de medidas técnico-administrativas explicitados e que têm por finalidade procurar a legitimação da política; e, finalmente, o **aspecto essencial ou de limite do sistema**, representado pelos princípios fundamentais que garantem o desenvolvimento capitalista da agricultura, da economia e, também, da própria função do Estado.

É necessário ressaltar, entretanto, que a aplicação ou não de determinado instrumento, assim como sua forma e intensidade de utilização, resulta de um complexo de interesses e decisões que antecederam seu afloramento ou divulgação através de documentos oficiais. Este fato faz com que a política agrária constitua na realidade apenas as pontas que aparecem de

uma articulação ou processo político anterior.

Deve-se ressaltar que uma abordagem "apolítica", "neutra", "técnica" ou "factual" das questões de política agrária que é a usual restringe-se aos **aspectos técnico-administrativos e objetivos gerais** que são aparentes, desconsiderando os **aspectos essenciais** das decisões e que são fundamentais ao completo entendimento das questões, mas que só podem ser considerados mediante a utilização de uma abordagem dentro da perspectiva de classes sociais.

O conjunto de medidas adotadas pelos governos estadual e federal, no período 1930-80, diretamente relacionadas com o setor agrícola, refletiu a política agrária oficial. Distingue-se nesta as políticas de caráter geral que abrangem atividades como: assistência técnica e financeira; utilização de insumos modernos; preços, comercialização e abastecimento; estatísticas agrícolas; reforma agrária, colonização; legislação trabalhista para o campo; pesquisa agropecuária; pesquisa em economia agrícola; extensão rural; comércio; tributos à agricultura; seguro rural; imigração, etc.; e as específicas relativas a cada exploração.

Há, também, medidas de política agrária adotadas, que apesar de fazerem parte do complexo de interesses anteriores, apresentam um caráter "velado", pois não são claramente explicitadas nos documentos oficiais. As medidas desse tipo originam-se, em sua maior parte, nos setores do Estado não ligados ao setor agrícola, como são os órgãos da Fazenda, Planejamento, Segurança Pública, Forças Armadas, Justiça, Interior e Poder Legislativo.

De um modo geral o que se depreende dessas medidas, é que elas objetivaram e objetivam, em última instância, fortalecer o desenvolvimento e preservar o capitalismo no Brasil, ao mesmo tempo em que constituem os limites da intervenção do Estado na agricultura. Quer se dizer com isso que as medidas de política agrária têm limites bem claros e precisos e que há um processo de eliminação, dentro do aparelho do Estado, de todas aquelas medidas que não estejam dentro dos limites colocados pelo próprio Estado. Assim é que para o público somente são divulga-

das as propostas ou medidas efetivamente tomadas, no âmbito técnico-administrativo, pelo aparelho do Estado, e seus objetivos gerais, que embora explicitados, na realidade, constituem apenas a aparência da política agrária.

É fundamental, na análise das políticas agrárias e de seus órgãos formuladores e executores, reter o fato de que as medidas técnico-administrativas tomadas ou previstas, assim como, os objetivos aparentes estabelecidos, em verdade, têm um alcance bem mais amplo e profundo. Ao mesmo tempo, tanto essas medidas como os objetivos aparentes constituem o próprio limite dessas políticas agrárias. Este limite, por sua vez, define-se a partir da exigência de que toda e qualquer medida técnico-administrativa de política tenha, necessariamente, que atender a pelo menos um dos seguintes objetivos:

a) contribuir para a manutenção da estrutura fundiária, em seus traços fundamentais, e para a garantia ou aumento do contingente de trabalhadores assalariados no setor agrícola;

b) contribuir para a reprodução do capital e da hierarquia de classes sociais no setor agrícola;

c) aumentar o trabalho excedente na agricultura;

d) interferir na transferência de excedentes entre a agricultura e os diversos setores da economia;

e) reduzir o custo de reprodução da mão-de-obra urbana;

f) encaminhar soluções para problemas setoriais ou de conjuntura, respeitando os limites constituídos pelos itens anteriores.

Ressalta-se que as análises tradicionais das questões de política agrária, na maioria das vezes, restringem-se a estudos relativos aos instrumentos utilizados para o encaminhamento de soluções de problemas setoriais ou de conjuntura agrícola, sem chegar à essência ou limites das mesmas. Desse modo é preciso ver de forma crítica as abordagens "apolíticas", "neutras" ou técnicas das questões de política agrária, desde que estas procurem investigar e analisar apenas os "como" sem procurar entender os "porquês".

Ao se desenhar os limites da ação do Estado, em relação

ao setor agrícola paulista com base nas medidas técnico-administrativas adotadas no período estudado e objetivos aparentes estabelecidos frente aos objetivos fundamentais ou essenciais acima listados, verifica-se que:

a) em relação ao limite expresso pela manutenção da estrutura fundiária, em seus traços fundamentais, e garantia ou aumento do contingente de trabalhadores assalariados rurais no setor agrícola, na história da política agrária brasileira encontram-se principalmente as seguintes medidas, algumas delas contraditórias:

- repressão aos movimentos sociais no campo;
- expulsão dos posseiros;
- colonização oficial e privada;
- estabelecimento de imposto territorial rural;
- revisão agrária e "Reformas Agrárias" e
- estabelecimento de legislação de terras.

Todas essas medidas têm sido tomadas e explicitadas com o objetivo de **manter a ordem, a garantia da propriedade privada, da produção e a defesa da iniciativa privada** e dar aos trabalhadores rurais acesso à terra, quando estes, na realidade, constituem objetivos que apenas expressam e condicionam a intervenção do Estado no sentido de **preservar e garantir ou aumentar o contingente de trabalhadores assalariados no meio rural**.

No Brasil, movimentos sociais no campo têm sido tratados como caso de polícia. O próprio sistema de ocupação de novas terras tem sido feito expulsando-se os posseiros. A colonização oficial, salvo raras exceções, tem sido feita em bases paternalistas e ainda assim nunca passando de um reduzido número de experiências piloto. Quanto à colonização privada, tem sido utilizada quase que apenas como estratégia para o desbravamento das novas áreas a serem ocupadas.

É interessante notar que intervêm nesse campo, principalmente, órgãos estatais não ligados diretamente ao setor agrícola, como as polícias estaduais e o Ministério da Justiça. Até mesmo quando da criação de órgãos de "reforma agrária e

colonização", seus objetivos legais foram desvirtuados para preservar o *status quo* fundiário.

O Imposto Territorial Rural (ITR), que algumas correntes e o próprio Estatuto da Terra considera como instrumento de modificação da estrutura fundiária, demonstrou toda a sua fragilidade e incapacidade face à atuação do IBRA/INCRA na área de tributação.

Por outro lado, a proliferação de minifúndios, muitas vezes apresentado como principal problema fundiário, não é senão um resultado do problema de permanência ou crescimento dos latifúndios, em número e tamanho.

Vários argumentos podem ser levantados para reafirmar, na agricultura brasileira e paulista, o caráter fundamental que desempenhou a manutenção da estrutura fundiária e, conseqüentemente, a separação dos trabalhadores do principal meio de produção da agricultura, que é a terra.

GRAZIANO DA SILVA (1981), considera que: *"... no caso brasileiro, a propriedade da terra é condição sine qua non do acesso ao crédito a taxas reais negativas e de outros privilégios fiscais. As políticas agrícolas tornam-se assim agentes viabilizadores do processo produtivo para quem detêm a terra, mesmo nas condições de baixa rentabilidade devido aos preços rebaixados dos produtos agropecuários"*.

Desta forma a análise mais detalhada de cada um destes itens permite verificar que, em relação ao limite expresso pela **manutenção da estrutura fundiária e a conseqüente garantia ou aumento do contingente de trabalhadores assalariados no setor agrícola**, tem como primeira medida efetiva no País o estabelecimento da Lei de Terras, lei 601 de 18/12/1850, que impediu que os escravos libertos se apropriassem livremente das terras devolutas e para que o mesmo não ocorresse, posteriormente, por ocasião do acolhimento dos colonos estrangeiros. Segundo GRAZIANO DA SILVA (1981), *"O papel fundamental desempenhado pela Lei de Terras foi o de fornecer o aparelho jurídico necessário para que se pudesse obrigar a mão-de-obra livre a vender a sua força de trabalho. Em outras palavras, ela sacramen-*

tou a noção de propriedade privada adequada ao capitalismo à medida que só permitiria o acesso à terra através de mecanismos de compra e venda. Com isso tornou-se possível importar colonos para trabalhar nas fazendas de café, sem correr o risco de transformar a "colônia de exploração" em "colônia de povoamento". O objetivo dessa lei foi, portanto, manter o monopólio de direito da terra nas mãos daqueles que já eram proprietários.

No período mais recente foi tentada a experiência de Revisão Agrária que, mesmo tímida e limitada ao Estado de São Paulo, foi combatida e esvaziada pelos setores proprietários de terra do País, principalmente por seus representantes no Legislativo Federal.

Em seguida ao golpe militar de 1964, face aos movimentos sociais pelo acesso à terra, este foi obrigado a se preocupar com a questão fundiária⁵, o que resultou na aprovação do Estatuto da Terra. O objetivo essencial dessa lei seria o de democratizar a propriedade da terra, com base no princípio de sua função social. Este objetivo, decorridos mais de 20 anos de existência do documento legal, nunca foi cumprido. Fica claro, portanto, o verdadeiro engodo que constituiu não só a própria legislação mas, também, a atuação do IBRA/INCRA nesse período. Os argumentos expostos reforçam o fato de que a manutenção da estrutura fundiária em seus traços fundamentais e a garantia ou aumento do contingente de trabalhadores assalariados no setor agrícola constituíram uma das características essenciais e/ou um dos limites presentes na história da política agrária paulista e brasileira.

⁵DELGADO (1985): O PAEG seguindo uma interpretação bastante similar a do Plano Trienal considera que a estrutura fundiária, o sistema predominante latifúndio/minifúndio - era também um dos determinantes cruciais da não adoção de melhorias técnicas no campo brasileiro. Considera "*...que há uma continuidade significativa entre o PAEG e o Plano Trienal - por mais contrastantes fossem as forças sociais de apoio aos governos que os conceberam*". Esta seria a visão dos economistas da época que influenciou a postura do Estado frente à questão.

MARTINS (1981), analisando a transição do regime de escravidão para o regime de trabalho livre, sintetizou admiravelmente a nova combinação que se estabeleceu para os elementos de sustentação nacional ao se concretizar o regime de trabalho livre, que definiu o elemento fundamental, que balizou as políticas agrárias do País desde a abolição até nossos dias, escrevendo: "*...num regime de terras livres, o trabalho tinha que ser cativo; num regime de trabalho livre, a terra tinha que ser cativa*".

GRAZIANO DA SILVA (1981) afirma que "*para a agricultura paulista uma série de estudos comprovam a extrema desigualdade que marcou a distribuição da terra desde a sua ocupação inicial até os nossos dias*". SORJ (1980), por sua vez, afirma que: "*A expansão da agricultura brasileira na últimas décadas teve como base a manutenção de uma estrutura fundiária altamente concentrada e polarizada, onde um grupo pequeno de proprietários controlam a maioria da terra e grande parte dos estabelecimentos*".

Por outro lado, a intervenção econômica do Estado concentra-se, em grande parte, na gestão da força de trabalho como mercadoria em particular e essa gestão responde a uma necessidade do capital, que não pode ser diretamente satisfeita pelo próprio capital (BRUNHOFF, 1985).

Verifica-se, portanto, que o pano de fundo do processo produtivo agrícola do País é constituído por uma estrutura fundiária altamente concentrada e que foi um dos fatores determinantes não só dos instrumentos das políticas agrárias adotadas mas, principalmente, a sua característica fundamental, ainda que no discurso só tenha aparecido esporadicamente.

b) em relação à essência e/ou limite expresso pela **garantia da reprodução do capital e da hierarquia de classes sociais no setor agrícola**, verifica-se que no período estudado confrontam-se medidas que procuram viabilizar ou manter a viabilidade das atividades agrícolas⁶. E, para isso, o Estado intervém, quer

⁶OLIVEIRA (1981): "*... Dentro do processo de nova articulação, o papel da*

concedendo garantias de diversos tipos, estabelecendo condições vantajosas relativas ao suprimento e à aquisição de insumos e prestação de serviços, indenizando explorações anti-econômicas, buscando, enfim, melhorar as condições de competitividade da agricultura frente aos demais setores da economia, quer implementando obras públicas que beneficiam o setor.

Foi nesse sentido que o Estado atuou ao assumir as despesas com a imigração, liberando o fazendeiro das imobilizações de capital, que fariam para trazer colonos às suas fazendas. Agenciadores dos Governos passaram a se encarregar desse serviço. MARTINS (1981), considerou que: "*A intervenção do Estado na formação do contingente de mão-de-obra para as fazendas de café, constituiu de fato o fornecimento de subsídios para a formação de capital do empreendimento cafeeiro*". Ademais, a simples inexistência de legislação, regulando as relações de trabalho no campo, e a existência de limitações legais de acesso a novas terras já constituíam medidas que, por si só, representavam a garantia da reprodução do capital e da hierarquia de classes sociais no setor agrícola, pois a forma predominante de pagamento ao trabalhador em regime de colonato permitia ao fazendeiro produzir com um custo monetário bastante reduzido e flexível para baixo, enquanto o trabalhador rural, mesmo no caso de ter recursos para

agricultura tem uma nova e importante função... De um lado, por ser subsetor dos produtos de exportação, ela deve suprir as necessidades de bens de capital e intermediários de produção externa, antes de simplesmente servir para o pagamento dos bens de consumo; desse modo a necessidade de mantê-la ativa é evidente por si mesma...". Segundo este autor, após 1930 "inaugura-se um longo período de convivência entre políticas aparentemente contraditórias, que de um lado penalizam a produção para exportação mas procuram manter a capacidade de importação do sistema - dado que são as produções agropecuárias as únicas que geram divisas - e de outro dirigem-se inquestionavelmente no sentido de beneficiar a empresa industrial motora da nova expansão"... "O sentido político dessas políticas seria o de mudar definitivamente a estrutura de poder, passando as novas classes burguesas à posição de hegemonia. Entretanto, "...um de seus requisitos estruturais é o de manter as condições de reprodução das atividades agrícolas, não excluindo, portanto, totalmente as classes proprietárias rurais nem da estrutura de poder nem de ganhos da expansão do sistema"...

comprar terra de cultivo, somente poderia fazê-lo se algum fazendeiro estivesse disposto a vender, o que começou a ocorrer somente com a crise de 1929.

A atuação do Estado, por outro lado, tem sido uma constante no sentido de socorrer a agricultura nas suas dificuldades, nas oscilações violentas de preços dos produtos agrícolas, sustentando-os a um nível mínimo, subsidiando a aquisição de insumos e concedendo taxa de juro reduzida para a produção agrícola. O Estado procurou, também, através da construção de estradas de ferro, rodagem e vicinais, melhorar as condições de transporte de produtos agrícolas, tornando-os mais acessíveis aos grandes centros consumidores e à exportação. A melhoria do poder de barganha dos produtores tem sido perseguida pela ação do Estado, quer quanto à venda de produtos agrícolas, quer quanto à aquisição de insumos agrícolas frente à situação de oligopólio de compra e venda do complexo agroindustrial. Também, no campo da pesquisa agrônômica e econômica, na assistência técnica, no ensino agrícola nos seus diversos níveis, na distribuição de sementes melhoradas, tem ocorrido a intervenção do Estado no sentido de estimular e facilitar as condições de produção agrícola como forma de compensação.

Em relação ao limite expresso pela **garantia da reprodução do capital e da hierarquia de classes sociais no setor agrícola**, pode-se relacionar as seguintes medidas:

- estabelecimento de preços de garantia;
- concessão de subsídios aos agricultores;
- fornecimento de crédito rural;
- seguro agrícola;
- promoção de cooperativas;
- pesquisas agrônômicas e em economia rural;
- melhoria de infra-estrutura de transporte;
- ensino agrícola nos diversos níveis;
- promoção de imigração estrangeira;
- orientação das migrações internas;
- zoneamento agrícola;
- fomento da produção;

- incentivos às exportações de produtos de origem agrícola;
- controle da importação e exportação de produtos agrícolas;
- erradicação de culturas;
- sustentação de preços dos produtos agrícolas;
- padronização de produtos agrícolas;
- pesquisas sobre industrialização de produtos agrícolas;
- associativismo.

Estas medidas têm sido tomadas tendo como objetivos explicitados:

- garantia de lucros às explorações agrícolas;
- suprimento de mão-de-obra para o setor;
- aperfeiçoamento técnico da mão-de-obra;
- ampliação do mercado para os produtos agrícolas;
- promoção do bem-estar social;
- promoção do desenvolvimento econômico do Estado e do País;
- racionalização das explorações agrícolas;
- melhoria do sistema de comercialização; e
- estudos sobre política agrícola.

Estes objetivos, entretanto, apenas expressam e condicionam a intervenção do Estado no sentido de garantir a reprodução do capital e da hierarquia das classes sociais do setor agrícola, desde que todas elas visem garantir a situação do agricultor, desconsiderando o trabalhador como sujeito, vendo-o apenas como fator de produção.

Segundo BRUNHOFF (1985) *"...a gestão estatal da mercadoria particular que é a força de trabalho (inseparável do provisão contínuo de mão-de-obra barata) e a gestão estatal da moeda (ligada a acumulação de capital - dinheiro), são os principais eixos de uma ação do Estado, indissociável da produção e da circulação capitalista em geral"*.

c) em relação ao aumento do trabalho excedente (mais valia absoluta e relativa), viabilizado pelo progresso técnico e sua

efetiva aplicação no processo produtivo, encontram-se as seguintes medidas como as mais comuns:

- prestação de assistência técnica (extensão rural e difusão de técnicas modernas);
- melhoramento animal e vegetal;
- estímulo à mecanização agrícola;
- estímulo à irrigação;
- estímulo ao uso de adubos e defensivos agrícolas de origem química;
- viabilização da produção e consumo de "insumos modernos" agropecuários no País;
- informação de mercado;
- investimentos públicos em transporte e armazenamento;
- fornecimento de crédito agrícola;
- programas de administração rural;
- produção e distribuição de sementes e mudas melhoradas; e
- qualificação e treinamento de mão-de-obra rural.

Embora, em termos de discurso dos governos, estas medidas se destinem ao aumento da **produção e produtividade agrícola**, desenvolvimento tecnológico do setor e melhoria da eficiência de operação da empresa agrícola, na realidade visam sua legitimação pública e expressam e condicionam a intervenção do Estado, no sentido de **garantir o aumento do trabalho excedente gerado pela agricultura**. É, justamente, este trabalho excedente que, ao passar para a esfera da circulação, será dividido e absorvido em grande parte pelos demais setores da economia.

O aumento do trabalho excedente na agricultura tem sido, em essência, perseguido por todas as políticas agrárias efetivadas no meio século abrangido pela pesquisa. Aliás, esse objetivo, no discurso dos documentos oficiais, se traduziu, inicialmente, no objetivo explicitado de aumento de produção, enquanto havia terras disponíveis para serem ocupadas no Estado de São Paulo. Uma vez fechadas as fronteiras agrícolas, implantado o complexo agroindustrial produtor de insumos para a agricul-

tura, passa-se então a falar de aumento de produtividade. Sem dúvida, ambos não deixam de ser objetivos explicitados dos mais desejáveis para qualquer política agrária. Aumentar a produção e a produtividade da agricultura, sob o ponto de vista apenas técnico-econômico, só poderia trazer benefícios para toda a sociedade. Em sã consciência, quem poderia ser contra o aumento da produção e da produtividade agrícola? Ocorre, entretanto, que o trabalho excedente da agricultura constitui, na realidade, juntamente com a manutenção da estrutura fundiária, o fulcro em torno do qual gira ou se estabelece a maioria das medidas de política agrária do Estado e do País. Uma explicação para a preocupação e a preservação da produção de excedentes pela agricultura é a de que tem sido, justamente, desse volume de excedentes, que tem dependido, direta ou indiretamente, os setores de jusante e montante do complexo agroindustrial, setores importadores e exportadores e de comercialização interna de produtos agrícolas, assim como a própria atuação e intervenção dos aparelhos do Estado.

É interessante notar que, desde a época da escravidão, o risco da produção agrícola ficou por conta do fazendeiro ou sitiante, exclusivamente, enquanto os demais setores, seja o exportador, financeiro, não correram risco, ainda que, normalmente, isso não devesse ser esperado. Por outro lado, historicamente foi sempre exigido dos agricultores o oferecimento de garantias reais representadas pelos escravos, terras, safras, até garantias não agrícolas, como contrapartida, para que se lhe fornecesse os recursos necessários à produção de excedentes. O Estado, através de sua intervenção, procurou sempre equacionar os principais problemas relativos não só à produção, mas também ao aumento do trabalho excedente da agricultura, atuando inclusive como capitalista geral quando se tornou necessário.

Quando o aumento da produção exigia somente terras virgens, sementes, mão-de-obra e mudas melhoradas e vias de transporte, o Estado garantiu de certa forma essas condições básicas. Entretanto, essa agricultura nômade originou a depredação do solo e da natureza, tanto que este problema, por volta de

1940, já era considerado muito sério, e tratado com a mesma veemência verbal com que é denunciado hoje. A depredação, entretanto, continuou desde que a produção e o aumento de excedentes têm sido fundamentais ao desenvolvimento do capitalismo no País.

Foi também a necessidade de se garantir um volume suficiente de produção que serviu como um dos principais argumentos para que não se levasse avante modificações na estrutura fundiária vigente, alegando-se que haveria total desorganização da produção.

As indústrias produtoras de insumos agrícolas foram viabilizadas pelo Estado, e seu uso estimulado, com a agricultura brasileira e, principalmente, a paulista entrando na era da produtividade. O efeito dessa palavra "mágica" foi avassalador. Trazendo em si uma alta carga ideológica, a sua adoção como meta foi estimulada pelos interesses econômicos daquelas mesmas indústrias, viabilizadas pelo Estado, cuja atuação não ficou só no estímulo à implantação das mesmas mas, também, se espalhou para o campo das pesquisas, financiamentos e subsídios aos agricultores. O aumento da produtividade assume então ares de "salvação nacional" ou "salvação da lavoura" e passa a ser perseguida como um fim em si⁷.

O aumento da produtividade, sem dúvida alguma, ocupa ou constitui o lugar comum de quase todas as políticas agrárias, implementadas a partir dos anos 60. Face à freqüência e ao constante estabelecimento desse objetivo, é importante saber o que realmente significam essas duas palavras, que resumem na realidade um complexo conjunto de medidas consideradas

⁷CARDOSO (1978): "A questão da produtividade tende a tornar-se cada vez mais importante e cabe ao Estado parcela importante de responsabilidade em promovê-la. E ele procura fazê-lo tanto pelo lado técnico, quanto através da ideologia como instrumento de mobilização. O primeiro incentivando o aperfeiçoamento tecnológico, utilizando o sistema educacional, os centros de pesquisa, etc... O segundo, inculcando no trabalhador a crença em melhores perspectivas para o futuro e da necessidade do seu trabalho para que esse futuro assim se concretize".

necessárias para alcançá-lo.

Quando é colocado como objetivo a ser alcançado por uma política agrária, o aumento da produtividade é apresentado no sentido geral e como sinônimo de produzir mais por unidade de área e/ou de tempo e/ou trabalho. Colocado nestes termos, o aumento da produtividade constituiria um benefício à sociedade como um todo, independentemente das classes sociais que a compõem. O aumento da produtividade, nos documentos analisados referentes a políticas agrárias, aparece fortemente ligado a expressões como: "bem-estar da população", "bem-estar do povo", "melhoria do nível de vida da população", etc. Por outro lado, não fica claro se a produtividade a que se referem é a da terra ou da mão-de-obra, assim como, o que representa o aumento da produtividade em termos de quem dele se apropria. O processo de motomecanização da agricultura paulista, por exemplo, aumentou a produtividade da mão-de-obra, enquanto a apropriação desse aumento foi feito em parte pelo proprietário rural, e em parte pelos setores do complexo agroindustrial e financeiro.

O aumento da produtividade agrícola como objetivo de política agrária exige que para ele convirjam as principais medidas da área, como foi o caso da "modernização da agricultura", ou seja, da introdução da utilização intensiva de adubos e defensivos químicos assim como da motomecanização.

A motomecanização da agricultura ao invés de se concretizar inicialmente nas operações de colheita, que apresentavam uma escassez sazonal de mão-de-obra, foi e é estimulada, indiscriminadamente, para todas as operações agrícolas, provocando, muitas vezes, desemprego e êxodo rural. Não importou nesse processo de motomecanização, o homem, o trabalhador e sua família, o que importou foi a maior eficiência do trabalhador e o menor custo do "fator". Por outro lado, a utilização crescente dos defensivos químicos, de forma não controlada, e com objetivos principalmente comerciais foi adotada de forma a viabilizar um aumento rápido da produtividade agrícola, ainda que a custo social elevado. Os herbicidas, terríveis deslocadores de

mão-de-obra, têm tido o seu uso estimulado indiscriminadamente, sem qualquer consideração de ordem social ou de preservação do meio ambiente.

d) em relação à transferência de excedentes entre a agricultura e os demais setores, podemos relacionar principalmente o seguinte conjunto de medidas:

- o subsídio à produção agrícola;
- o financiamento da agricultura por bancos e empresas industriais;
- a assistência técnica e econômica prestada pelos complexos agroindustriais;
- o estímulo à utilização de adubos, defensivos e máquinas agrícolas;
- o confisco cambial;
- a venda de terras às grandes indústrias por meio dos incentivos fiscais;
- estímulo à instalação de agroindústrias;
- incentivos fiscais para as indústrias que investirem na agropecuária, reflorestamento, etc.;
- o aperfeiçoamento do empresariado rural;
- a tributação; e
- a regulação do financiamento ao setor agrícola.

Todas essas medidas têm sido tomadas e explicitadas visando:

- integrar horizontalmente os agricultores ao setor agroindustrial;
- modernizar a agricultura;
- controlar a taxa de câmbio;
- ocupar o território nacional;
- renovar e preservar os recursos naturais;
- tabelar os preços dos produtos agrícolas; e
- garantir a colocação e preços de produtos agrícolas, através de sua transformação industrial.

Essas medidas, entretanto, são apenas expressão e condição da intervenção do Estado, no sentido de interferir na

transferência de excedentes entre a agricultura e os demais setores da economia.

A gestão do Estado, no que se refere aos interesses intercapitalistas, constitui-se em grande parte de ações relativas ao que BRESSER PEREIRA (1982) chama de "subsídios à acumulação privada"⁸.

De diversas maneiras o Estado tem subsidiado a agricultura, quer no lado dos insumos, quer no lado dos produtos agrícolas. GRAZIANO DA SILVA (1981) considera que: "Ao subsidiar os elementos que compõem o custo de produção, o Estado garante a geração de um sobrelucro nessa atividade, que

⁸BRESSER PEREIRA (1982): "As despesas de subsídios à acumulação privada revestem-se das mais diversas formas. Algumas delas não são consideradas geralmente subsídios à acumulação, mas em última análise devem ser consideradas como tal. É o caso da construção de estradas de rodagem destinadas principalmente ao transporte de cargas, o financiamento de pesquisas científicas e do desenvolvimento tecnológico. Como acontece em outros casos, há aqui áreas cinzentas. As despesas com uma estrada de rodagem, por exemplo, são ao mesmo tempo consumo social (de luxo em um país subdesenvolvido onde só uma minoria possui automóveis) e subsídio à acumulação privada na medida em que baixam os custos de transporte. Entre os subsídios considerados de forma mais restrita podemos distinguir os seguintes tipos básicos:

- 1) subsídios creditícios, que geralmente implicam em uma taxa negativa de juros;
- 2) subsídios fiscais, através de isenção de impostos;
- 3) subsídios cambiais, quando se estabelecem câmbios múltiplos;
- 4) subsídios de venda, quando as empresas privadas compram do setor estatal produtor de mercadorias e insumos, a um preço abaixo do seu preço de produção; e
- 5) subsídios de compra, quando o Estado compra das empresas privadas mercadorias com um preço superior a seu preço de produção.

Os subsídios à acumulação privada são uma forma por excelência através da qual o Estado intervém na economia e orienta a acumulação privada. Os subsídios são a forma de aumentar a taxa de lucro de determinados setores considerados prioritários do ponto de vista do planejamento econômico, estabelecendo uma hierarquia de taxas de lucros (ao invés da equalização das taxas pressupostas pelo modelo do capitalismo competitivo). Nessas circunstâncias, o planejamento econômico transforma-se em um instrumento para a acumulação de capital privado na medida em que legitima a distribuição de subsídios ou incentivos por parte do Estado".

pode, em parte ser apropriada pelos proprietários rurais capitalistas, mas que acima de tudo viabiliza a sua transferência para fora do setor agrícola".

O financiamento das atividades agrícolas constitui o principal canal através do qual foram drenadas parcelas significativas dos excedentes gerados pela agricultura. GRAZIANO DA SILVA (1981) afirma que: *"Uma conclusão que se delineia de imediato é a de que o crédito rural é instrumento de política econômica destinado a incentivar a aquisição de produtos industriais por parte da agricultura. Assim, embora pareça apenas um "privilégio" do setor agrícola, não deixa de ser também um "crédito ao consumidor" como tantos outros financiamentos existentes no País: O Governo paga para que a agricultura ajude a indústria. Mas não a indústria em geral e sim a grande indústria, o grande capital".*

A assistência técnica e econômica prestada pelo complexo agroindustrial, notadamente o produtor de insumos agrícolas no Estado de São Paulo, tem sido uma das formas mais eficientes de extrair excedentes agrícolas. Com a eficiente colaboração dos órgãos normativos de créditos rurais, a venda de adubos e defensivos tornou-se, na década de 70, um negócio quase sem risco, uma vez que o financiamento, muitas vezes subsidiados, não permitia ao agricultor sequer "ver o dinheiro", pois era o próprio banco que o repassava às firmas comercializadoras desses insumos.

Dentre os instrumentos que servem para efetuar a transferência de recursos da agricultura para os demais setores da economia, o mais visível é, sem dúvida, o confisco cambial e que por isso mesmo tem sido o mais combatido pelas associações de classes e sindicatos de agricultores.

Outra forma de transferência de recursos para o setor industrial tem sido a venda de terra para a instalação de projetos agropecuários com os benefícios de incentivos fiscais. Ainda que, especificamente na área geográfica do Estado de São Paulo, isso não tenha ocorrido, constituiu um privilégio dos industriais paulistas em relação ao agricultor face a desproporção de

recursos disponíveis para tal fim, em um e em outro setor.

Ressalte-se, entretanto, que no decorrer do período 1930-80, as transferências intersetoriais de excedentes não se deram apenas no sentido agricultura-indústria. Ocorreram transferências periódicas no sentido inverso, no bojo das transformações políticas e sociais do País. Ademais, o conjunto das atividades agrícolas no Brasil e em São Paulo apresenta aspectos contraditórios e heterogêneos. Assim é que a diferenciação dos agricultores permite identificar diferentes tipos de situações em relação à apropriação de seus excedentes e acumulação de capital.

Os excedentes gerados pela produção agrícola são apropriados em parte pelo próprio setor, e, em parte, pelos demais setores da economia, em função de condições de mercado e de medidas tomadas pelo Estado. Segundo BRESSER PEREIRA (1982) *"o Estado ao tomar decisões econômicas não desenha livremente sobre um quadro em branco; sua opções de beneficiar este ou aquele grupo, de estimular este ou aquele setor, de incentivar esta ou aquela região, encontra sempre o limite no fato de que, se alguém recebe outro é obrigado a dar"*. "...Nesta esfera de repartição do excedente, o Estado de um lado tributa diferencialmente e de outro distribui não-mercadorias, fundamentalmente serviços de consumo social (serviços de saúde, educação, saneamento, cultura, esportes, lazer) sem cobrar ou cobrando apenas parcialmente; além disso o Estado distribui subsídios para a acumulação privada".

e) a redução do custo de reprodução da mão-de-obra urbana tem sido também um dos limites ou essência de todas as políticas agrárias desde 1930 até 1980. O motivo ou objetivo explicitado já recebeu os mais variados nomes, tais como, "baixar o custo de vida", "combater a carestia", "melhorar o nível de alimentação do povo", etc.⁹. Por outro lado, as medidas técnico-

⁹OLIVEIRA (1981) *"... por seu subsector de produtos destinados ao consumo interno, a agricultura deve suprir as necessidades das massas urbanas de forma a não obstaculizar, portanto, o processo de acumulação industrial..."*.

administrativas tomadas face a esses objetivos explicitados têm sido principalmente as seguintes:

- tabelamento de preços dos produtos agropecuários;
- organização e controle do abastecimento dos centros urbanos com produtos de alimentação;
- realização de estudos sobre nutrição humana à população; e
- subsídio ao consumo de gêneros de primeira necessidade à população;
- importação de produtos alimentícios.

f) em relação às questões setoriais ou de conjuntura, o tratamento dado às mesmas resulta em conjunto de diagnósticos e medidas técnico-administrativas destinadas a encaminhar soluções para os problemas emergentes, evitando o conflito, mas de modo a ficar circunscrito aos limites ideológicos definidos ex-ante para as possíveis políticas agrárias.

3.2 - Núcleos Originários de Política Agrícola

A identificação dos núcleos originários das políticas agrárias, tomando como referência a análise da agricultura paulista no período 1930-80, traz sustentação empírica à postulação de que as políticas públicas ensejadas no Brasil, no geral, e em São Paulo, no específico, estão associadas a interesses de classe explícitos dentro de um particular processo de acumu-

"Se existe uma importante massa humana, força de trabalho industrial e de serviços, e se é importante manter baixo o custo de reprodução dessa força de trabalho a fim de não ameaçar a inversão, torna-se inevitável e necessário produzir bens internos que fazem parte do custo de reprodução da força de trabalho; o custo de oportunidade entre gastar divisas para manter a força de trabalho e produzir internamente favorece sempre a segunda alternativa e não a primeira"... " O que é absolutamente necessário é que os altos preços não se transmitam aos bens que formam parte do custo de reprodução da força de trabalho, o que ameaçaria a acumulação".

lação capitalista no campo.

A primeira constatação é de que as políticas agrárias são formuladas face a fatos concretos e têm como base física a estrutura fundiária sobre a qual atuam e que consiste também os seus limites de resposta. A estrutura fundiária é, portanto, o substrato sobre o qual se dá a produção e, por isso, as políticas agrárias forçosamente são, em última instância, delimitadas por e a ela se destinam, e por vezes até modificadoras da mesma.

Desta forma quando da criação do Ministério da Agricultura e da Secretaria da Agricultura, seus objetivos destinavam-se, obviamente, a atender às necessidades de uma estrutura fundiária determinada, na qual predominavam as grandes propriedades e, portanto, foram estruturadas para servi-las¹⁰. Assim o desenho da estrutura fundiária constitui, por si só, um importante elemento formador e verdadeiro pano de fundo da política agrária, pois é sobre ela que vão atuar determinados estímulos operacionalizados pelo aparelho do Estado e setor privado, ligados ao setor agrícola.

As medidas de política agrária situam-se em dois níveis de abrangência: um mais geral ou primário, representado pelo papel que a agricultura deve desempenhar no desenvolvimento do capitalismo e que envolve questões relativas à economia do País como um todo, e outro, secundário, representado pela agricultura

¹⁰A importância da estrutura na determinação das características de órgãos estatais ligados ao setor agrícola parece-nos bastante óbvia, pela incoerência que consistiria, por exemplo, os aparelhos do Estado dedicarem-se a atender o produtor familiar ou o trabalhador rural (colono) num predomínio das grandes fazendas de café. Ademais, o poder político derivado de uma determinada estrutura fundiária, seja isoladamente, seja aliado ao de outra fração de classe, sempre faria valer, de alguma forma, seus interesses. Exemplo típico foi o Estatuto da Terra, uma lei de reforma agrária que teve que criar dois órgãos: O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) para teoricamente se encarregar da reforma agrária e, como compensação às classes rurais, uma outra instituição paralela, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrícola (INDA) para atender, diretamente, aos interesses dos grandes proprietários.

em si e por seus problemas específicos.

No primeiro caso, leva-se em consideração questões macroeconômicas e no segundo questões relativas ao processo produtivo e de realização da produção do agricultor e, portanto, com características mais microeconômicas. Estes dois níveis, entretanto, estão entrelaçados, mantendo relações constantes entre si, seja pela predominância de um ou de outro, seja pela contradição ou superposição de ambos, conforme o estágio de desenvolvimento capitalista, seja pela correlação de forças existente entre as frações dominantes e nível de organização da classe dominada.

A política agrária, que comumente é entendida como política agrícola, não pode ser limitada às medidas técnico-administrativas tomadas pelo Estado. A política agrária vai muito além, pois compreende a atuação dos setores privados que têm interesses no setor agrícola, quer os propriamente agrícolas, quer os comerciais, industriais e financeiros.

A economia do País e de São Paulo são produtos históricos. Por isso suas características, assim como as medidas que o Estado e o setor privado adotaram a cada momento em relação às mesmas originaram-se, fundamentalmente, da necessidade de atender às exigências do desenvolvimento capitalista.

No período estudado, 1930-80, ocorreram profundas transformações na economia, na política e na sociedade, próprias do desenvolvimento capitalista e foram precisamente essas transformações na base econômica da Sociedade, que levaram à adoção de determinadas medidas, em relação ao setor agrícola, tanto por parte dos aparelhos de Estado, como do setor privado agrícola e não agrícola.

As fontes de política agrária têm sido, portanto, fundamentalmente as exigências do desenvolvimento capitalista, que chamaremos de nível primário, mais a ação dos grupos de pressão, representados por subsetores da economia, grupos de "decisão" localizados, principalmente, no seio dos aparelhos de Estado e, também, as causas conjunturais de origem nacional,

internacional e, também, climáticas, interagindo em um contexto que se apresenta por vezes contraditório, que denominaremos de nível secundário, desde que esteja limitado pelo primeiro.

Quanto aos grupos de pressão, estão sempre presentes e apenas vão se transformando e adequando à medida que a correlação de forças entre as frações das classes dominantes se altera e à medida que surgem momentos em que as classes dominadas atingem um tal nível de organização e força que conseguem influir, ainda que de forma limitada, nos processos de decisão.

Assim é que se, no início do período estudado, a organização dos cafeicultores no Instituto Paulista do Café chegou a determinar a política de preços desse produto, com o desenvolvimento da industrialização do País e a emergência do complexo agroindustrial produtor dos chamados insumos modernos e processador de matéria-prima agrícola, passou este - através de suas organizações setoriais, do tipo sindicatos e associações de fabricantes de máquinas agrícolas, adubos, defensivos, sementes, etc. - a exercer uma pressão direta ou indireta, condicionadora do leque de medidas a serem estabelecidas pelo Estado na formulação de suas políticas agrárias.

No período em que predominava amplamente o café em São Paulo, a ação do Estado privilegiava de modo geral essa cultura, assim como os aspectos de pesquisa e experimentação, suprimento de braços para o trabalho no campo, fomento, produção e distribuição de sementes e mudas melhoradas que entre outras respondiam às necessidades dos agricultores e contribuíam para garantir a reprodução do capital. Com o desenvolvimento do capitalismo no País e sua penetração no setor agrícola, o que se observou foi a ocorrência de uma adaptação do aparelho estatal às novas necessidades, seja através de modificação dos ramos existentes, seja pela criação de novos. Esse mesmo tipo de adaptação ocorreu em relação às funções desempenhadas por cada ramo. Pode-se citar aqui as seguidas iniciativas que foram tomadas por legisladores e Executivos federais e estaduais, em relação à modificação na

estrutura fundiária, como decorrência da pressão de sindicatos de trabalhadores rurais, ligas camponesas, movimentos sociais de trabalhadores urbanos e estudantes, a partir dos anos 50, e que culminou com a aprovação do Estatuto da Terra, em 1965, dada a impossibilidade do primeiro governo autoritário, depois de 1964, de deixar de tratar do assunto.

Durante os três primeiros anos da década de 60, tão significativa foi a força política e eleitoral das classes dominadas, organizadas em sindicatos que, apesar do poder político-institucional das classes dominantes, estas foram obrigadas a ceder, frente ao poder de pressão daquelas, sendo praticamente forçadas a tomar medidas de política agrária, ainda que limitadas, que objetivavam melhorar a situação das mesmas.

Os grupos de "decisão" são aqueles formados pelos setores técnico-administrativos do Estado, cuja direção, geralmente, tem sido entregue à fração agrária, cujo poder de decisão foi se modificando à medida que se desenvolvia o capitalismo do País.

Em relação às causas conjunturais, tomadas como fonte ou origem de determinadas políticas agrárias, pode-se considerá-las como tal desde que a ocorrência de transtornos graves na economia mundial (guerra, crise do petróleo, etc.) assim como acidentes climáticos (geadas, secas, inundações, pragas, etc.) exigem e têm tido pronta resposta à ação por parte do Estado, no sentido de, em primeiro lugar, tentar salvar o sistema econômico e garantir a sua preservação.

Analisemos um pouco mais as fontes secundárias da política agrária que são: os **grupos de pressão**, os **grupos de decisão** e as **causas conjunturais**. Os grupos de pressão, constituídos pelos diversos setores econômicos e sociais, têm determinados interesses em relação à produção agrícola e, em vista disso, procuram influir não só diretamente na definição da mesma mas, também, indiretamente através do aparelho do Estado, seja no ramo executivo, seja no legislativo. Pode-se citar, entre outros, os setores agroexportador, do complexo agroindustrial produtor de insumos agrícolas e consumidor de matéria-prima, sindicatos

e diversas associações rurais patronais e de trabalhadores, associações de classes, cooperativas, meios de comunicação e consumidores.

Os grupos de pressão procuram atuar no sentido de que seus interesses econômicos sejam atendidos ou complementados nas tomadas de decisões. Naturalmente, procuram localizar os centros de decisão política e sobre eles atuar.

Em relação ao setor agrícola várias já foram as áreas onde se localizaram as decisões mais importantes. Assim é que, até a Revolução de 30, a principal área de decisão de política agrária localizava-se no Estado de São Paulo e, praticamente, era dirigida por exportadores e produtores de café. Com a Revolução, a área de decisão foi transferida para a órbita federal e, além do mais, foi relativamente reduzido o poder de pressão dos cafeicultores.

Em consequência do processo de industrialização, grupos de pressão foram se organizando na defesa de interesses industriais e, também, dos ideais econômicos da Revolução de 30. Com a redemocratização do País, em 1945, inicia-se um período em que os grupos de pressão procuravam atuar sobre o Congresso ou até mesmo ocupando-o em parte, através de seus representantes diretos ou indiretos. Nesse período, esses grupos de pressão incluíam inclusive setores das classes dominadas que, entretanto, não se limitavam à ação sobre ou no Congresso, mas atuavam organizando os trabalhadores e ocupando terras ociosas ou em litígio.

Com o golpe militar de 1964, as áreas fundamentais de decisão sobre medidas de política agrária deslocam-se, quase que totalmente, para uma tecnoburocracia estatal, politicamente bastante desligada dos agricultores, desde que essas áreas fundamentais já não se localizavam no ramo do aparelho de Estado responsável pela agricultura do País (o Ministério da Agricultura) mas sim nos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e da Indústria e Comércio, além da "castração" do Congresso Nacional como fonte de Poder. Isso coincide com o desenvolvimento das indústrias produtoras de insumos agrícolas e com a

chamada "modernização da agricultura" que, sem dúvida, atendia aos seus interesses e, praticamente, as viabilizava. Atualmente, esse setor está todo organizado, seja através de associações, seja através de sindicatos de fabricantes.

Os grupos de decisão (que implementam medidas técnico-administrativas) são na realidade constituídos pelos diversos setores do aparelho do Estado, tanto em nível federal quanto estadual ambos, entretanto, atuando dentro dos limites descritos no nível geral e, normalmente, organizados com a participação de representantes oficiais dos grupos de pressão interessados.

É preciso que fique bem claro que, ao considerarmos a instância técnico-administrativa Federal e Estadual como área ou grupo de decisão, não significa considerar que seu poder de decisão seja amplo e irrestrito. Na realidade, como já foi apresentado, o poder de decisão desses órgãos está muito bem delimitado. E tanto assim é que a máquina do Estado responde rapidamente às questões conjunturais, de uma forma já prevista para qualquer situação, dentro dos limites previstos e sem a interferência dos grupos de pressão da sociedade. Assim, frente a uma inundação, geada, ataque de pragas, etc. medidas são tomadas prontamente pelo ramo específico do aparelho do Estado, no sentido de preservar a essência do sistema de produção.

É interessante notar, também, em relação às políticas agrárias, que a maior parte de seu conteúdo é por antecipação praticamente definida pela própria estrutura funcional ou organizacional dos órgãos federais encarregados do setor agrícola e da Secretaria da Agricultura. Isso significa que, ao ser definida uma estrutura, atribuições e funções que terão vigência por um período de tempo razoável, está - se definindo na prática e *a priori*, pelo menos em largos traços, os rumos das suas políticas agrárias futuras, enquanto as estruturas estabelecidas tiverem vigência.

Embora, o complexo de interesses de determinados grupos possa pressionar para que determinados problemas ou áreas de atuação sejam destacadas como prioritárias, isso

entretanto não tem significado ou não significa que se deixe de atuar, completamente, nas demais. Por outro lado, pode-se constatar que a priorização e/ou abandono prolongado de outras áreas acaba gerando, a médio prazo, transformações institucionais e administrativas que refletirão na prática, provocando mudança das próprias políticas agrárias. Isso ocorre devido à extinção, criação e transferências de órgãos do Ministério e da Secretaria da Agricultura, cujas atribuições e ações aparecem, desaparecem ou são deslocadas do seu papel importante em relação ao setor agrícola. Nesse sentido, a criação, extinção e transformação de órgãos do Ministério e da Secretaria da Agricultura tem, talvez, a maior parcela de responsabilidade pelas modificações que ocorrem, ou deixam de ocorrer, nas políticas agrárias estaduais. E isso porque o campo temático das instituições de certa forma define *a priori* a política agrária em seu rumo e medidas possíveis de serem tomadas.

Admitindo-se, por hipótese, que um ministro ou secretário da Agricultura não estabelecesse orientação alguma à política agrária, verificaríamos que os diversos órgãos responsáveis, que estruturam ambos, continuariam a funcionar normalmente e gerando seu trabalho cotidiano que, em última instância, constituiria a política agrária oficial. Assim, quando um ministro ou secretário imprime "sua orientação", conjugada com a dos grupos consultivos (no caso de estarem funcionando), suas opções são as seguintes:

1. Dentro da estrutura organizacional do Ministério ou da Secretaria da Agricultura enfatizar determinados programas, projetos e atividades consideradas mais importantes, atribuindo-lhes maior volume de recursos e de trabalho.

2. Dinamizar os órgãos existentes ou criar novos, no sentido de abranger determinadas áreas consideradas então necessárias de serem destacadas ou criadas, face a novos problemas e para os quais a estrutura vigente não prevê atribuições.

Verifica-se, assim, que há dois fatores principais na área da política agrária delimitada para a atuação do Ministério e da

Secretaria da Agricultura: a estrutura institucional vigente do próprio órgão e aquilo que é freqüentemente chamado de "orientação do Sr. Ministro" ou "determinação do Sr. Secretário".

Há, portanto, em relação às políticas agrárias oficiais e sua formulação, dois aspectos a serem considerados:

- o aparelho do Estado com suas atribuições e funções legais e

- a vontade do mandatário dos referidos aparelhos, como expressão de necessidades técnicas e dos interesses econômicos dominantes, atuando sobre a máquina do Ministério ou Secretaria da Agricultura, no sentido de que estimule ou produza determinados resultados e definindo para tanto a adoção ou priorização de determinadas medidas técnico-administrativas.

Essa vontade do Ministro ou Secretário, como resultado de necessidades técnicas e de um complexo de interesses particulares e públicos, caso não encontre uma estrutura técnico-administrativa adequada para levar à prática as medidas consideradas necessárias para atendê-los, cria novos órgãos, amplia ou transforma os já existentes para tal fim. Desta forma, o Ministério ou a Secretaria da Agricultura, ao mesmo tempo em que atuam na sua área de competência, primordialmente visando definir os rumos da produção agrícola, agem sobre si, transformando e adaptando sua estrutura¹¹. E são essas alterações estruturais que, em muitos casos, têm influência muito mais profunda e duradoura do que as medidas tomadas a cada ano agrícola, como resposta imediata a determinados problemas ou situações de conjuntura.

As causas conjunturais constituem, se não as mais visíveis, aquelas que pelo menos aparentam ser a principal fonte de política agrária, desde que tem forte característica de exigir,

¹¹SCHWARTZMAN (1975): *"Quando um sistema econômico é dinâmico e possui uma lógica e forças internas que conformam o resto da sociedade, grupos sociais e econômicos tendem a se organizar e influenciar as normas e mecanismos de decisão que determinam a distribuição de recursos gerados pela sociedade. É este tipo de política que estamos denominando de 'política de representação'".*

normalmente, uma resposta mais rápida aos problemas que surgem. Se analisarmos as políticas agrárias, de modo geral, praticadas no País, verificamos que fatos como a crise da economia internacional de 1929, a II Guerra Mundial, geadas e inundações no País e no exterior, crise de energia, crise política no País e no exterior, guerras localizadas, aparecimento e expansão de doenças e pragas (ferrugem, cancro cítrico, peste suína, o "bicudo", etc.), reivindicações salariais, excesso ou falta de determinados produtos, preços demasiadamente baixos ou altos dos produtos ou insumos agrícolas constituem, entre outros, os fatos **efetivamente geradores** dos problemas sobre os quais é necessário decidir. E será nessas decisões que os grupos de pressão desejarão influir.

Consideramos, portanto, que as **políticas agrárias são estabelecidas** em parte a partir da existência e do respeito a certos limites, bastante rígidos conforme visto no Capítulo 2 e, na maioria das vezes, como resposta a determinados problemas conjunturais. A maior ou menor influência dos grupos de pressão e decisão fica, por sua vez, na dependência do maior ou menor grau de autoritarismo e centralização de decisões por parte dos governos, além do tipo de representação política legal ou de fato efetivamente vigente em cada conjuntura.

Não é possível, portanto, considerar que as políticas agrárias do País e do Estado de São Paulo tenham sido planejadas com objetivos claros, definidos e coordenados, embora seus limites o tenham.

4 - POLÍTICAS AGRÁRIAS NA SECRETARIA DA AGRICULTURA

Numa análise das políticas de âmbito nacional certamente alguns detalhes das políticas agrárias de uma unidade da Federação são e com razão postos de lado. Para se estudar as políticas agrárias estaduais considera-se ser necessário levar em conta as relações entre as causas conjunturais internas e externas e o próprio desenvolvimento do País. E, mais ainda, levar em consideração que, dentro desse quadro, tais quais as de âmbito nacional, interagem os interesses econômicos e sociais contrários entre capitalistas agrícolas e trabalhadores rurais; capitalistas agrícolas e capitalistas agrícolas; capitalistas agrícolas e capitalistas de outras esferas (importadores, exportadores, comerciantes, agroindústrias, agentes financeiros); capitalistas agrícolas e consumidores; e capitalistas agrícolas e o aparelho do Estado. Estes, entre outros, constituem-se em oposições de interesses que se expressam, em última instância, no mercado. A situação torna-se mais complexa quando o Estado passa a intervir, assumindo o papel de intermediário e conciliador desses interesses contrários e com o objetivo, pelo menos no discurso, de promover o **bem comum**.

Na agricultura paulista é possível distinguir algumas etapas que caracterizam diferentes papéis para a ação do Estado sobre ela. A primeira, na qual a cultura do café, dada sua importância econômica e social, não só para São Paulo mas também para o Brasil, constituía o centro ao qual se dirigiam as principais medidas adotadas pelo Estado em relação ao setor agrícola.

Uma segunda, na qual a política agrária centrada no café começa a se modificar com o advento da crise de 1929-30 e vai até o final da II Guerra Mundial. Nesse período inicia-se a diversificação de culturas, no que se destaca uma rápida expansão da cultura do algodão. Também se expandiram, em escala bem menor, a citricultura e a cana-de-açúcar, enquanto o café chegava ao seu ponto mais baixo, em termos de abandono, em virtude do congelamento de preços. Essa fase caracterizou-se pelo incremento da intervenção do Governo Federal, de então, no setor de agricultura e abastecimento, no sentido de amparar as atividades agrícolas.

Uma terceira etapa se destaca no após-guerra, face à recuperação das cotações do café, o declínio na cultura do algodão, problemas fitossanitários graves na citricultura, ao mesmo tempo em que, com o impulso da industrialização e crescimento das populações urbanas, culturas como amendoim, milho, arroz, avicultura, horticultura e fruticultura ganharam importância. Além disso, a cultura da cana-de-açúcar continuou a se desenvolver.

Uma quarta etapa, no pós 64, na qual se destacam os esforços para promover a "modernização" seguindo os padrões tecnológicos da chamada "revolução verde".

A ação do Estado sobre o processo produtivo num primeiro período que passa por 1930 e vai até meados da década de 50 caracterizou-se como de **Fomento Agrícola**.

Nesse período que compreende as duas primeiras etapas e início da terceira, as coordenadas mais importantes da política agrária paulista eram, então, aquelas destinadas a "suprir braços a lavoura", ou seja, manter abundante a oferta de mão-de-obra

para a agricultura paulista: colocar à disposição dos agricultores os serviços técnicos prestados pela Secretaria da Agricultura e a atuação de outros órgãos que se dedicavam à abertura de estradas de rodagem. A não existência de qualquer legislação sobre o trabalho rural, permitia também ao agricultor, em boa medida, efetuar pagamentos não monetários ao trabalhador rural¹².

Por outro lado, nesse período o referencial de preços dos produtos agrícolas ao agricultor era dado pelo mercado, exceto nos casos do café e da cana-de-açúcar. Para compensar as flutuações desses preços, os agricultores desfrutavam de uma série de condições favoráveis: a possibilidade de redução de custos operacionais, seja pela manutenção do relativo baixo nível de salários, devido às facilidades existentes para o constante crescimento da oferta de mão-de-obra, seja pela não obrigatoriedade de pagamento em dinheiro dos salários e a utilização de complementação de salários, via todas as formas de meação ou cessão de terra para plantio, ou plantio intercalar de culturas anuais de alimentação, nas culturas permanentes em formação¹³.

¹²Tão importante era considerada a questão do **suprimento de braços para a lavoura**, que o RELATÓRIO DE ATIVIDADE da Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio (1927) diz: *"No ano agrícola de 1926/27, animados pelos preços que se firmavam e na expectativa da grande safra, os lavradores cuidaram, com grande antecedência, do povoamento das suas colônias. Esse propósito bem sucedido, em todo o Estado, foi facilitado em 1927, pela grande entrada de imigrantes, cujo total atingiu 92.413 pessoas"*.

¹³MARTINS (1981): *"Na medida em que a existência do colono não era inteiramente determinada pelas condições de mercado, pelos preços dos meios de vida, a sua remuneração monetária podia manter-se baixa, quase sem oscilações, mesmo num período de crise que começava a afetar significativamente as condições de existência do operariado urbano. Entre o rendimento monetário e a cultura intercalar, preferia o colono, aliás, as vantagens desta última..."* O RELATÓRIO DE ATIVIDADE da Secretaria da Agricultura (1946) diz: *"A parceria agrícola e o reajustamento dos salários, como compensação pela cultura dos cereais em larga escala, foram os dois recursos imediatos*

A obtenção de serviços gratuitos ou subsidiados, por parte da Secretaria da Agricultura, constituía outra forma de compensar as oscilações verificadas nos preços dos produtos agrícolas. Também, dada a base técnica predominante, na qual os insumos exigidos para a produção eram basicamente: terra, mão-de-obra, semente ou muda e, eventualmente, adubos orgânicos disponíveis na propriedade, tinha o agricultor facilidade ou possibilidade de controlar sua produção e, conseqüentemente, o resultado econômico, pois dependia, em grande medida, apenas de si mesmo e de seus recursos para produzir. Precisava do apoio do Estado apenas para eventuais catástrofes climáticas que lhes reduzia a capacidade de pagamento e na prestação de serviços pela Secretaria. Necessitava, fundamentalmente, de um Estado que lhe garantisse a manutenção da estrutura fundiária, que era a fonte da sua riqueza, e da oferta abundante de mão-de-obra barata.

Segue-se um segundo período que compreendeu uma fase na década de 50 e que se caracterizou por um intenso apoio governamental à industrialização, interferência do Estado no setor agrícola e expansão do café, não só em zonas novas mas retornando às zonas antigas, já com técnicas modernas. A cultura do algodão continuou a declinar, expandindo a do amendoim. Culturas como batata, menta e rami, transferiram-se para o Paraná; a do milho sofreu melhorias técnicas nos aspectos de qualidade de semente, enquanto com as de arroz e feijão, isso não se deu. Cana-de-açúcar e pecuária de corte e de leite expandiram-se nessa etapa. Em meados dessa década são lançadas as bases das indústrias de insumos localizadas no Brasil e que dariam suporte à modernização da agricultura.

Uma outra compreendeu os primeiros anos da década de 60 e caracterizou-se pela alta inflação e tensões sociais no campo. O café encontrou grandes dificuldades para sua colocação no mercado internacional, a ponto de o Poder Central ter

adotado uma política de erradicação de cafeeiros. Expandiu-se mais ainda a lavoura da cana-de-açúcar e progrediu a avicultura, com base nas técnicas importadas.

Um terceiro período inicia-se a partir do golpe militar de 1964, já com predominância do Poder Central, no qual recrudesce a repressão aos movimentos sociais no campo, é ampliado o crédito rural, são concedidas facilidades à aquisição de adubos, defensivos e máquinas agrícolas, a taxa de câmbio passa a favorecer as exportações de produtos agrícolas e estabelece-se o controle de preços (tabelamento) dos principais produtos agrícolas destinados à alimentação. Destinam-se essas medidas a promover a intensificação da "modernização" da agricultura brasileira e paulista, seguindo os padrões tecnológicos da chamada "revolução verde".

A partir do início dos anos 70 chega a sua fase madura o processo de "modernização" do setor agrário paulista. A crise do petróleo e seu reflexo nos preços dos fertilizantes dele derivados complicam enormemente a formulação de políticas agrárias, desde que o setor privado, tanto agrícola quanto o complexo agroindustrial, passa a depender mais ainda da ação do Estado, o que persiste até o final dessa década.

Dada a importância do papel da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, como ramo do aparelho de Estado, na agricultura paulista, destacamos alguns aspectos relevantes:

- a intensificação do processo de industrialização, a partir do governo de Juscelino Kubitschek, contribuiu fortemente para que houvesse maior oportunidade de emprego e de nível de vida nas cidades, principalmente na capital paulista, assim como, tem início a produção nacional dos **insumos modernos**, a melhoria da infra-estrutura estadual de transporte e de armazenamento. Isso porque até então, os interesses ligados ao setor agrário paulista limitavam-se aos dos próprios agricultores, dos compradores de produtos agrícolas e dos trabalhadores rurais, estes sempre marginalizados. A intensificação do uso e da produção dos chamados insumos modernos imprime profundas modificações na base técnica da produção agrícola, que resultaram em alterações

na definição das novas e mais importantes coordenadas de política agrária, inclusive o deslocamento do centro de poder de decisão para o poder central.

Frente a esses fatos, a função da Secretaria de **suprir a lavoura de braços**, promovendo e/ou orientando as imigrações e migrações, foi deixando de ser fundamental, desde que os centros urbanos paulistas passaram a atrair e apresentar melhores opções de emprego do que a zona rural. Por outro lado, o desenvolvimento das indústrias produtoras de insumos modernos, com interesses e dinâmica própria, conduziam à gradual perda relativa de importância dos serviços prestados pela Secretaria da Agricultura e que constituía uma das principais coordenadas da sua política agrária. Esta, até então, elaborada sob forte influência dos agricultores, foi superada pela atuação do setor privado, representado pelo complexo agroindustrial, que se organizava e se tornou hegemônico politicamente.

A facilidade de financiamento concedida aos agricultores para a aquisição de máquinas agrícolas, adubos e defensivos, ao mesmo tempo que constituía um estímulo, desde que reduzia as necessidades de mão-de-obra, beneficiava muito mais o setor industrial que, através da venda desses insumos, extraía excedentes da agricultura.

Por outro lado, foi de extrema importância para a alteração do papel da SAA, a efetivação na prática da lei que estabelecia a fixação de preços mínimos, como medida permanente, somente aplicada com resultados em 1962, após reformulações e transformações da Comissão de Financiamento da Produção (CFP) em uma autarquia federal, subordinada à Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB) e, não mais ao Ministério da Fazenda. Em 1967 este órgão passou ao Ministério da Agricultura. Com essas modificações introduzidas na área de financiamento da produção, os preços mínimos, que eram definidos após o plantio, passaram a ser definidos 60 dias antes do plantio. A política de preços mínimos, posta em prática em 1962, com todos seus aspectos positivos e negativos, passou de forma crescente a ser tomada como um dos principais parâmetros

na decisão econômica do agricultor brasileiro e paulista e, até mesmo, para os mecanismos de mercado.

Como consequência da política de **modernização** da agricultura, incipientemente iniciada nos anos 50 e intensificada nos anos 60, a ponto de se transformar em uma verdadeira ideologia, a produção agrícola tornou-se cada vez menos auto-suficiente e mais dependente de insumos adquiridos do setor industrial, exigindo, impreterivelmente, disponibilidade de dinheiro para pagar por eles.

Foi ainda no início da década de 60 que foi aprovado e, em seguida, implantado o Estatuto do Trabalhador Rural, que contribuiu, significativamente, para a redução do número de colonos e trabalhadores residentes e, com isso, a margem de flexibilidade de que dispunha o agricultor para efetuar o pagamento da **sua** mão-de-obra em forma não monetária. O Estatuto da Terra (1964), por sua vez, também contribuiu para que este fato ocorresse, ao regular os contratos de arrendamento e parceria.

O aparecimento então na produção agrícola de uma exigência crescente de certa liquidez monetária, para fazer frente às despesas de aquisição de "insumos modernos" e pagamento de mão-de-obra, acabou por diminuir drasticamente a importância ou retirar do cenário as tradicionais coordenadas da política agrária, consideradas, então, pelos agricultores, por ocasião da sua tomada de decisão sobre o que e quanto plantar. Uma vez tornada indispensável a liquidez monetária para a viabilização da produção agrícola e em um nível bem mais elevado do que no período anterior à **modernização**, a coordenada que assumiu maior importância foi o crédito agrícola, não só para o pagamento da mão-de-obra e demais insumos, mas para a aquisição e reparos de máquinas agrícolas.

A afirmação definitiva da política de preços mínimos ocorre, portanto, simultaneamente com a ampliação do crédito rural, o que garantiu de certa forma o lastro econômico da política de **modernização** da agricultura, com base na utilização de insumos de origem industrial. Verifica-se, portanto, que no período que vai dos meados dos anos 50 até meados dos anos

60, alteram-se radicalmente as principais variáveis de política agrária, consideradas pelos agricultores para tomada de suas decisões de plantio e de investimento.

O reflexo desses acontecimentos, em relação à agricultura do Estado de São Paulo, fez-se sentir diretamente nos agricultores e também indiretamente através da perda *relativa* de importância que sofreu a Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo, como órgão de decisão, nos rumos da produção agrícola paulista. Explicando melhor, o campo de atuação da Secretaria, que dava significativa sustentação aos agricultores, através de seus serviços "tradicionais" - suprimento de mão-de-obra, treinamento de mão-de-obra e mecanização a preços reduzidos - foi sobrepujado pelo êxodo rural, provocado pelo processo de industrialização de São Paulo que correspondia a um movimento de população contrário à política oficial até então praticada, e pela impossibilidade de a Secretaria proporcionar serviços de mecanização condizentes com o ritmo imposto pela "modernização" da agricultura, reforçada pelas facilidades proporcionadas aos agricultores para aquisição de máquinas agrícolas, o que reforçou o papel do setor privado e de seu poder de determinar os rumos da agricultura paulista.

Foram, portanto, a efetiva aplicação pelos Governos Federais da política de preços mínimos, mesmo com todas as suas deficiências, o desenvolvimento do crédito rural, de forma centralizada, e o estímulo à utilização de "insumos modernos", as principais medidas que contribuíram, fundamentalmente, para a relativa perda de importância da Secretaria da Agricultura na orientação da política agrária paulista.

Nesse processo deve-se destacar que os agricultores paulistas não perderam, em tempo algum no período estudado, sua influência nas decisões da Secretaria, ainda que o nível de participação tenha variado. O que de fato ocorreu foi uma efetiva transferência de pólos de decisão, provocada fundamentalmente pela política de preços mínimos, pela centralização das decisões referentes ao crédito rural, e pelo exercício do tabelamento pelo Poder Central, de vários produtos agrícolas durante determinados

períodos.

Enquanto os agricultores orientavam suas decisões pelo mercado de produtos agrícolas e contavam com relativa flexibilidade de custos para absorver eventuais baixas de preços, a ação da Secretaria constituía um importante elemento de apoio. Entretanto, à medida que os preços mínimos passaram a condicionar as decisões sobre plantio e investimentos, restou à Secretaria continuar atuando e desempenhando seu papel na pesquisa e na assistência técnica, mas já em outro contexto. Neste, as perspectivas de lucros ou de sobrevivência imediata dos agricultores passaram a depender, não mais de fatores mais ou menos controláveis pelos mesmos, representados pelos serviços prestados pela Secretaria ao agricultor, mas sim da área federal sobre a qual tinham pouco ou nenhum controle.

A atuação da Secretaria, até então, se não lhes garantia preço, lhes garantia serviços de mecanização, mão-de-obra barata e sementes, enfim, fatores de produção de baixíssimo custo. Por outro lado, o Poder Central, ao mesmo tempo que passou a garantir preço mínimo, para uma série de produtos agrícolas, introduziu inovações tecnológicas que lhes reduziu a auto-suficiência, ao condicionar a produção agrícola à aquisição de insumos fora do setor agrícola, tornando-os extremamente dependentes da disponibilidade de recursos monetários.

No que toca a influência dos preços dos produtos agrícolas, considerou-se a existência clara de duas fases: a primeira, na qual o tom e o ritmo da agricultura paulista foram dados pela política oficial de preços e comercialização do café e, posteriormente, da cana-de-açúcar, enquanto para os demais produtos vigoravam os preços de mercado; e a segunda, na qual o tom e o ritmo da agricultura foram não só os preços controlados do café e da cana-de-açúcar, mas o referencial do preço mínimo e também as condições e privilégios do crédito rural que eram estabelecidos pelo Poder Federal.

A política da União e as ocorrências relativas ao café foram, sem dúvida, fatores que influíram fortemente na política agrária no Estado de São Paulo até meados dos anos 60, tendo

a política federal do açúcar e do álcool também um papel importante, ainda que secundário. Já em relação aos demais produtos, foi mais importante a atuação da Secretaria e dos preços de mercado. Foi nesse espaço, principalmente no campo da pesquisa e fomento agrícola em geral e especialmente na área de café, que a Secretaria pode desenvolver suas atividades.

Após meados dos anos 60, a importância relativa da Secretaria se reduziu ainda mais, pois o Poder Central torna mais efetiva a política de preços mínimos e de crédito para os principais produtos agrícolas, que não o café e a cana-de-açúcar, já administrados pelo Instituto Brasileiro do Café e pelo Instituto do Açúcar e do Alcool. Em vista dessas medidas de incentivo econômico às culturas, que não o café e a cana, e considerando o patamar em que já se encontravam as técnicas agrícolas e a atuação do setor privado de insumos no Estado de São Paulo, os resultados das pesquisas e assistência técnica oficiais passaram a ter menor ênfase nas decisões dos agricultores e, conseqüentemente, na importância direta da atuação da Secretaria. Ressalte-se o fato de que durante essa década o IBC implantou medidas de erradicação de cafeeiros antieconômicos.

Em relação ao papel da SAA é importante ressaltar que o nível de resposta dado pela agricultura paulista à política de preços mínimos aos principais produtos por ela abrangidos só foi possível pelo fato de preexistir todo um trabalho desenvolvido pelos diversos órgãos da Secretaria, e que até então permanecia em estado potencial, aliado ao fato da liberação de 500 mil hectares de terras, até então ocupados com cafezais antieconômicos, através do Grupo Executivo de Racionalização da Cafeicultura (GERCA), e que contribuiu para a diversificação das atividades agrícolas do Estado de São Paulo.

4.1 - Interação da Secretaria da Agricultura com o Poder Executivo Federal

As relações da Secretaria da Agricultura do Estado de

São Paulo com os órgãos da União foram sendo moldadas a partir das modificações econômicas, políticas e sociais, ocorridas no período analisado. Nestas relações podemos destacar duas situações decorrentes principalmente da gradual redução de autonomia das unidades da Federação. Uma primeira na qual as iniciativas, experiências e trabalhos desenvolvidos em São Paulo eram aproveitados ou repetidos em outras regiões do País e as medidas técnico-administrativas tomadas pela SAA realmente constituíam elementos formadores e definidores do que se poderia chamar "uma política agrária paulista"; uma segunda situação que delinea-se gradualmente no pós-64, desde que, dado o recrudescimento da centralização e/ou efetivação do poder de decisão relativo aos principais instrumentos utilizados na formulação e execução de políticas agrárias, os elementos constituintes da "política agrária paulista" passaram a ter origem muito menos na Secretaria da Agricultura e muito mais na órbita Federal e planos de venda das empresas produtoras e comercializadoras de insumos modernos.

Esse quadro das origens da política agrária paulista torna-se mais complexo ao considerarmos que os agricultores, através de suas associações de classe, dado o enfraquecimento gradual dos Governos Estaduais e de seu poder de decisão, passaram, com maior frequência, a dirigir-se diretamente à área Federal por ocasião de suas reivindicações.

A estrutura do Ministério da Agricultura nos estados menos desenvolvidos apresentou sempre uma atuação direta bastante intensa; nos estados desenvolvidos e especialmente em São Paulo foram sempre os órgãos estaduais os mais atuantes. Assim é que em São Paulo na área de assistência técnica, órgãos e empresas ligadas ao Poder Federal jamais atuaram em um nível significativo. Os Institutos Federais de pesquisa agropecuária são raros e, até mesmo, na área de abastecimento também predominaram os órgãos estaduais ou sistema estadual.

Em São Paulo, a atuação direta do Ministério da Agricultura no setor agropecuário, tem-se resumido praticamente à fiscalização de produtos agropecuários, através do Serviço

Federal de Fiscalização (SIF) e, mais recentemente, a atuação do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária e do seu sucessor o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, o INCRA, no cadastramento e tributação rural.

A situação do Estado de São Paulo, em relação à atuação direta de órgãos federais na **produção agrícola** em geral e, também, para produtos específicos como: café, cana-de-açúcar, trigo, carne bovina e leite, entre outros, sempre foi de relativa autonomia. A presença do Poder Federal na **execução de medidas** atinge apenas um reduzido número de atividades, sendo que, na maioria dos casos, é o órgão estadual da agricultura que atua independentemente, ou através de convênios. Até mesmo na área de ensino agrícola, médio e superior, têm sido poucos os estabelecimentos subordinados ao Poder Federal.

Considerando que as mais importantes medidas de política agrária, de origem federal, têm sido as relativas a preços dos produtos agropecuários, crédito, subsídios, cancelamento de dívidas, normas para exportação e importação, controle de câmbio, entre outras, verifica-se que a maioria delas têm sido decididas fora da área do Ministério da Agricultura, ainda que com a participação de seu representante.

A atuação do Ministério da Agricultura na política agrária paulista nas duas últimas décadas do período estudado se fez sentir mais intensamente através de decisões e medidas tomadas por órgãos como: Banco do Brasil, Banco Central, Cacex, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, que periódica e efetivamente têm dado as coordenadas de curto prazo a partir das quais o agricultor paulista tem decidido **o quê e quanto plantar**. No período mais recente, constituíram-se estas, em condições de crédito (taxa de juros, percentagem do financiamento de custeio e investimento, VBC, carência, prazos para pagamento), subsídios, preços mínimos, seguro rural, normas de exportação, etc. Tais condições têm sido anualmente modificadas, ao sabor dos problemas de ordem geral da economia, e caem no meio rural diretamente, via meios de comunicação, causando perplexidade aos agricultores, dada a sua incapacidade de

compreender de imediato sua complexidade e alcance. São os conhecidos "pacotes agrícolas".

Por outro lado, o agrônomo da Casa da Agricultura que, para todos os efeitos, é o representante oficial da Secretaria da Agricultura nos municípios, também é surpreendido. E nunca houve um canal de acesso imediato e local ao Executivo Federal. Normalmente, nem mesmo o Instituto de Economia Agrícola, órgão encarregado de estudar as questões de política agrária e assessorar o Secretário da Agricultura, tem tido acesso e conhecimento prévio das medidas. Desta forma não tem havido sequer a possibilidade de produzir uma orientação prévia ao órgão de assistência técnica regional.

Essas medidas fundamentais, definidoras da política agrária de origem federal, têm chegado aos ouvidos dos agricultores, despidas de qualquer informação ou explicação que lhes permita compreendê-las melhor e de imediato. Os agricultores têm sido obrigados a compreendê-las mais tarde, na prática, no seu bolso.

Ocorre que, enquanto as coordenadas de origem federal sobre política agrária têm sido alteradas, quase que anualmente, mediante a simples modificação de normas, portarias ou circulares, as coordenadas afetas à Secretaria da Agricultura de São Paulo, normalmente, têm estado ligadas às exigências de um prazo maior para alcançar resultados, não sendo possível mudar a orientação radicalmente de um ano para outro. A pesquisa, a assistência técnica e a prestação de serviços, que ao longo dos anos vêm representando o grosso do trabalho da Secretaria com o agricultor, têm andado e andam bastante disvinculadas das medidas federais de política agrária, fato que gera sérios descompassos¹⁴.

¹⁴Um exemplo apenas pode ilustrar a gravidade desta situação: a assistência técnica, visando a melhoria da pecuária de leite paulista, estimula produtores de leite "C" a se transformarem em produtores de leite "B", face ao fato de o mesmo não ser tabelado e ser de melhor qualidade; alguns produtores aceitam a idéia e obtêm financiamento para o estabelecimento das instalações requeridas por lei. Eis que, no ano seguinte, o Governo Federal cria o leite

Além do papel de avalista e filtro das reivindicações dos agricultores, no período pós-64, a Secretaria, dada a centralização de decisões relativas aos mais conhecidos instrumentos da política agrária em nível Federal, passou a desempenhar um limitado papel de assessoria, execução de pesquisas e de informante dos órgãos federais sobre a situação geral da agricultura paulista, no encaminhamento de relatórios periódicos elaborados pelos seus institutos e pela própria Pasta.

A Secretaria da Agricultura passou a ser grande colaborador e elaborador de sugestões, estudos e planos relativos às medidas de política agrária. Tais medidas devem ser aprovadas pelos diversos órgãos federais com ela relacionados, para então voltar a São Paulo, ainda que indiretamente, para ser executada como política de origem federal. Como exemplo disso, há a participação da Secretaria na elaboração dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, programas na área de assistência técnica e projetos de pesquisa financiados por órgãos federais e sugestões de valores de VBC.

Pode-se afirmar que se reduziu a autonomia das unidades da Federação, estabelecida pela Constituição de 1889. Conseqüentemente, a Secretaria da Agricultura de São Paulo perdeu gradualmente seu "poder de decisão" e atribuições e mesmo os seus últimos redutos - pesquisa e assistência técnica - se vêm ameaçados pela insuficiência de recursos estaduais e pela proliferação de convênios e projetos financiados por órgãos centrais, definidores da política agrária.

Em síntese, o processo de centralização das principais decisões relativas às políticas agrárias no Poder Federal transfor-

"especial", que não exige os investimentos do leite "B", e que tem um preço melhor, buscando sua maior produção. O resultado para o produtor que aceitou a sugestão da assistência técnica e passou a produzir leite "B" é que de um momento para outro, face à nova Portaria, vê diminuir a diferença de sua receita em relação à situação anterior em que produzia leite "C". E, além disso, fica com o compromisso de saldar suas dívidas com o banco em relação aos investimentos que fez para produzir leite "B". Nesse caso, a assistência técnica fica bastante desacreditada frente ao produtor.

mou, na prática, uma situação inicial, na qual a Secretaria da Agricultura estabelecia, ainda que de modo tênue, as principais coordenadas a partir das quais os agricultores podiam decidir o **quê, como e quanto produzir**, para chegar a atual situação na qual, para boa parte das atividades, o Poder Federal as estabelece na área do **quê e quanto produzir** e a Secretaria da Agricultura dá as recomendações sobre **como produzir** para alguns produtos, dividindo esta função com o setor privado.

4.2 - Interação da Secretaria da Agricultura com os Agricultores

A relação da Secretaria da Agricultura com os agricultores tem-se modificado acompanhando a evolução do pensamento destes, da direção do órgão e seus técnicos, assim como as alterações econômicas, políticas e administrativas. Linguagem, argumentos, instrumentos utilizados, objetos de pesquisa, papel da assistência técnica oficial e o grau de autonomia do Estado de São Paulo, em relação ao Poder Federal, constituem alguns dos principais elementos que compõem a complexa relação Secretaria da Agricultura/agricultores.

Essas relações foram bastante estreitas à medida que, pela própria origem do órgão e suas atribuições, teve como objetivo apoiar as atividades econômicas dessa classe. Assim é que grande parte dos Secretários de Agricultura, no período 1930-80, foram pessoas ligadas à produção agrícola, sendo que alguns até mesmo foram ocupantes de cargos de direção em órgãos de classe, como a Sociedade Rural Brasileira e Federação da Agricultura do Estado de São Paulo, e outros pelo fato de serem fazendeiros, ainda que tivessem outra ocupação profissional, seja como advogado, médico, político ou agrônomo¹⁵.

É relevante destacar que até meados da década de 40 as questões de política agrária encontravam **soluções e medidas**

¹⁵No Anexo 1 consta a tabela 1 na qual se relacionam os Secretários da Agricultura no período 1930-80.

dentro do círculo limitado de representantes das classes proprietárias e as relações entre agricultores e Secretaria da Agricultura e também da Fazenda se davam de um modo endógeno não só ao setor, mas também ao Estado de São Paulo, como unidade da Federação.

Os grandes e médios agricultores - o mais antigo grupo de influência em relação às medidas de políticas agrárias - têm lutado na defesa de seus interesses sob diversas formas. Até 1930, a Sociedade Rural Brasileira zelava sozinha pela defesa da classe. Após 1946, surgem as Associações Rurais, regulamentadas pelo Poder Federal e que, posteriormente, foram transformadas nos atuais Sindicatos de Agricultores. Atualmente, em São Paulo, as Associações de Agricultores, Sindicatos e Cooperativas procuram exercer influência na política agrária através de memoriais, solicitações de estudos técnicos e contatos pessoais com funcionários. Na maioria das vezes vêm em busca de apoio institucional da Secretaria da Agricultura para as suas reivindicações junto ao Poder Federal. Também, sabedores do papel de assessoramento ou de fornecedor de dados e sugestões de medidas políticas que desempenham, procuram apresentar a ela suas reivindicações para serem analisadas.

À medida que a economia do País se desenvolveu, e se tornou complexa e centralizada, o poder econômico/político das classes proprietárias agrárias foi se desgastando. Tendo-se firmado gradualmente a hegemonia dos interesses do setor industrial e financeiro, a política agrária passou a se constituir apenas em uma parte da política econômica geral, numa posição de subordinação, mas sempre complementada por compensações econômicas destinadas a garantir a preservação dessa fração de classe e a aliança com a nova fração hegemônica.

A relação entre os agricultores e a Secretaria da Agricultura passou, então, a caracterizar-se pelo papel de intermediação com o Poder Central, dada a necessidade de apoio institucional para reforçar suas reivindicações. Por outro lado, os aspectos de apoio técnico via pesquisa, assistência técnica e comercialização ganharam importância face à política de **modernização da**

agricultura. A própria modificação, crescimento e complexidade do setor agrícola, o abandono gradual dos sistemas tradicionais de produção, a introdução de numerosas explorações agrícolas até então inéditas ou dependentes de tecnologia moderna provocaram uma redução substancial no grau de auto-suficiência dos agricultores ou, em outras palavras, o aumento do seu grau de dependência em relação aos outros setores da economia.

Como reflexo (nesse contexto) as questões de política agrária passam a encontrar suas **soluções** e medidas fora do círculo restrito dos representantes das classes proprietárias agrárias. Nestas condições o novo centro de poder de decisão privilegia os interesses da indústria de modo geral e, mais especificamente, do complexo agroindustrial. Entretanto, como o setor agrário constituiu simultaneamente um mercado consumidor de seus produtos e fornecedor de matéria-prima, foram estabelecidas medidas que ao mesmo tempo estimulassem e garantissem o consumo de produtos de origem industrial e a produção de matéria-prima em quantidade suficiente e a preços reduzidos.

O setor agroindustrial, não podendo prescindir do agrícola pois vive dele, por isso mesmo, preocupa-se com a sua sobrevivência e com a existência de mecanismos que lhe permitem a extração de excedentes da agricultura.

Assim, as medidas adotadas, visando alcançar a **modernização**, apenas aparentemente têm sido destinadas a atender aos interesses e necessidades dos agricultores. Na realidade serviu não só para transferir excedentes do setor agrícola para o industrial, mas também para a legitimação da política adotada.

Desse modo, a ideologia da **modernização** da agricultura que foi vitoriosa, atendia, principalmente, aos interesses dos setores industriais e agroindustriais, e se instalou com tal intensidade que foi convencendo e tomando conta, não só dos órgãos do Estado, responsáveis pela formulação das políticas agrárias, mas também dos próprios agricultores e consumidores finais. Pode-se afirmar que este processo tem-se verificado, pelo menos em São Paulo, desde que a problemática da Secretaria da Agricultura, ao

absorver integralmente esses objetivos, esteja limitada à procura de soluções que contemplem inexoravelmente a utilização de instrumentos propostos por esta ideologia. Foram assim sendo filtradas quaisquer outras soluções e inibiu-se a iniciativa criadora dos agricultores, para soluções dos seus problemas, agora sob influência da orientação modernizadora estimulada pela Secretaria da Agricultura e complexo agroindustrial através de sua ação e propaganda junto às escolas de agronomia, agricultores, meios de comunicação e sociedade em geral.

Para que este trabalho fosse mais completo seria necessário descrever as posições das entidades representativas dos agricultores correspondentes a cada período de Governo em São Paulo de 1930-80.

A título de exemplo, destacam-se documentos que registram pronunciamentos de representantes rurais, para apenas demonstrar que a sua histórica insatisfação e seus lamentos no correr do tempo criam uma perspectiva de contínuas dificuldades e até mesmo de desastre iminente acenando quase sempre com o abandono imediato das atividades agrícolas pelos agricultores, o que, em última instância, acaba não se concretizando nesse período de 50 anos. De fato o que ocorre é o abandono da atividade por parte de alguns de seus elementos de modo normal ou semelhante a outros setores de uma economia capitalista durante seus períodos de crise. Outra característica das colocações dos agricultores é o de destacar sempre que a economia depende do setor agrícola, pois é este que produz, em última instância, os alimentos.

O exame das posições da Sociedade Rural Brasileira, em sua revista "A Rural" - cuja publicação inicia-se em 1919 - permitiu verificar, no período 1930 até início da década de 40, uma preocupação com a agricultura paulista centrada principalmente no **Reajustamento**, ou seja, com o perdão das dívidas contraídas ou ocorridas por ocasião da crise do café em 1929. Apesar de serem encontradas algumas propostas, reivindicações ou sugestões, o tom geral é sempre de defesa da cafeicultura, tentando obter e justificar o reajustamento da lavoura.

No período que vai do início da década de 40 até o final dos anos 50, nota-se uma postura não mais apenas da cafeicultura mas da principalidade e da importância das atividades agropecuárias frente à industrialização, que se colocava e desenvolvia no País.

Trava-se, nesse período, toda uma discussão entre os agraristas, que só admitiam as indústrias naturais e se opunham às artificiais e apoiavam o liberalismo econômico em relação às importações e exportações, e uma burguesia industrial que tentava se afirmar e que pressionava os governos no sentido de obter medidas de apoio que ajudassem sua viabilização e crescimento. São dessa época os conhecidos debates entre o industrial e político Roberto Simonsen e o economista Eugênio Gudim defendendo as teses agraristas.

Somente com o amadurecimento dos investimentos realizados no Governo Juscelino Kubitschek, principalmente nas indústrias de base, é que foram estabelecidas as condições que permitiram aos governos a opção pela modernização da agricultura nas décadas de 60 e seu prosseguimento nas de 70 e 80 e que resultou no surgimento e gradual afirmação e intensificação dos chamados instrumentos de política agrária.

Nos dois primeiros períodos não se nota uma consciência clara do que se poderia chamar de **política agrícola** tal como é conhecida hoje. Aliás, até o final dos anos 50, não se encontra na publicação da Sociedade Rural Brasileira o termo **política agrícola**. Já em relação aos relatórios e demais documentos da Secretaria da Agricultura, o termo aparece explicitamente no período do Interventor Fernando Costa com a criação da Comissão de Economia Rural.

A definição e ampliação dos instrumentos de **política agrícola** teve muito haver com a base tecnológica e industrial instalada no País, na década de 50, passando em grande parte pelo campo ideológico, que foi talvez o fator fundamental de sua afirmação, à medida que penetrou no meio urbano, através dos meios de comunicação, nas universidades e nos ramos do aparelho de Estado ligados ao setor.

Através das publicações examinadas pôde-se constatar que, gradualmente, vai-se afirmando, através de reclamações, críticas, proposição de medidas e estabelecimento de objetivos gerais, e as vezes até específicos, um conjunto razoavelmente coerente de aspirações que se pode chamar de propostas de política agrícola¹⁶.

Entretanto, ao mesmo tempo em que se reconhece um conjunto de aspirações como proposta de política agrícola, esta, ao ser reconhecida como tal, toma o nome de política agrária, na medida em que, durante os 50 anos, a postura das lideranças rurais não deixa um instante sequer de defender a intocabilidade ou levantar argumentos contra qualquer modificação ou proposta de modificação da estrutura fundiária do Estado de São Paulo e do País. Nesse período, portanto, o fato de não ter sido tomada qualquer medida quanto à estrutura fundiária e os proprietários de terra terem lutado ferreamente para que tal não ocorresse, demonstra que esta constituiu importante "não medida" ou "medida negativa" de política agrária.

4.3 - Interação da Secretaria da Agricultura com o Setor Industrial

As relações da Secretaria da Agricultura com o setor industrial apresentam três etapas distintas no período analisado. A primeira vai até 1946, quando as questões relativas à indústria

¹⁶Esta afirmativa pode ser verificada através da análise dos pronunciamentos das representações nas reuniões do Alto Conselho Agrícola, do qual se destacam, no Anexo 1: Dr. João Rodrigues Alkmin, Presidente da Organização das Cooperativas do Brasil, representando os pequenos proprietários rurais de São Paulo (Tabela 2); Dr. Geraldo Diniz Junqueira, Secretário da Agricultura e agricultor (Tabela 3); Dr. Fábio Meirelles, Presidente da Federação da Agricultura do Estado de São Paulo (Tabela 4); Dr. Renato Ticoulat, em nome da Sociedade Rural Brasileira (Tabela 5); Dr. Herbert Levy, Secretário da Agricultura (Tabela 6); Dr. Pedro Tassinari Filho, Secretário da Agricultura (Tabela 7) e Dr. José Mário Junqueira de Azevedo, pecuarista (Tabela 8).

e industrialização no Estado de São Paulo deixam de ser sua atribuição legal, ao ser criada a Secretaria do Comércio e Indústria a partir da antiga Secretaria da Agricultura, Comércio e Indústria. A segunda, que se inicia nessa época e na qual a indústria, mesmo tendo um órgão específico do Estado para tratar das questões a ela atinentes, ainda não apresentava interesses significativos relacionados com o setor produtivo agrícola. E, finalmente, a terceira etapa iniciada por ocasião da implantação e expansão do complexo agroindustrial, na década de 60, e que se estende até o presente.

Na primeira etapa, o setor industrial encontrava-se subordinado aos interesses da fração agrária que ocupava posição de hegemonia no Estado de São Paulo. As medidas de política agrária então tomadas, apenas e tão somente destinavam-se à resolução das questões relativas à agricultura. Embora a Secretaria cuidasse também dos problemas da indústria, não havia quase nenhuma relação ou interferência da Secretaria entre os dois setores da economia, ocorrendo mesmo certas manifestações de receio e desconfiança em relação à industrialização como um caminho adequado ao desenvolvimento do País e de São Paulo.

A segunda etapa, iniciada no pós-guerra, coincide com os esforços iniciais da industrialização pesada promovida pelo Poder Central. As preocupações e interesses tanto da parte do Estado industrializante quanto dos setores industriais privados pouco tinham a ver com a agricultura. A interferência do Estado ocorre muito mais em função do desequilíbrio dos preços internacionais na área do café e do açúcar do que por qualquer tipo de interesse do setor industrial nos negócios da agricultura.

A terceira etapa marca o início da interferência do setor industrial no setor agrícola através do Estado. São tomadas medidas de política agrária destinadas a promover a **modernização** do setor agrícola mediante o incentivo à produção e utilização dos chamados **insumos modernos**, todos eles originários e processados pelo setor industrial. Por outro lado, o desenvolvimento das indústrias processadoras de alimentos e de matéria-prima reforça esse pólo de interesses industriais em relação ao setor agrícola e

às medidas de política agrária tomadas pelo Estado.

Nessa etapa é que tem início a ação ideológica da propaganda dos chamados **insumos modernos** e sua imposição como imperativo da **boa técnica**. A subordinação da agricultura tem início dessa forma dentro do estabelecimento agrícola, a partir da modificação da sua base técnica, pelo deslocamento nas Escolas de Agronomia e órgãos de assistência, do ensino e divulgação das técnicas tradicionais, substituídas pelas ditas **modernas**. Surge, paralelamente, no cenário internacional a chamada **Revolução Verde, reforço científico** da ideologia de utilização de insumos modernos. Os sistemas de produção vão-se modificando à medida que os aparelhos do Estado e o complexo agroindustrial atuam, no sentido de fazer acreditar que a agricultura é impossível sem sua utilização. Os instrumentos de política agrária passam a girar em torno dos **insumos modernos**, tanto na área de crédito, pesquisa, preços, quanto na de sua fabricação, importação, planos de auto-suficiência, subsídios, etc. As políticas agrárias chegam ao seu mais alto grau de fechamento e limitação. A criatividade e auto-suficiência dos agricultores tradicionais, ainda pouco capitalizados, é atropelada pela penetração dos **insumos modernos**.

Com muito atraso, a fração agrária constata a verdadeira armadilha tecnológica em que caíra. Verifica sua dependência quase completa em relação aos insumos industriais e ao crédito. Observa, por outro lado, que toda a modernização a que se submetera, com a adoção dos **insumos modernos**, beneficiara quase que exclusivamente o setor industrial que ajudara financiar com seus excedentes e provocara sua descapitalização e maior dependência em relação ao Estado.

As relações do setor do complexo agroindustrial com a Secretaria da Agricultura se deram nesse contexto e muito mais no plano institucional, diretamente ou através de seus sindicatos setoriais, sempre procurando colaborar com o órgão do Estado, que em última instância lhe dá apoio, representado pelo aval técnico científico do pessoal da assistência técnica, da pesquisa ou de programas especiais.

Entenda-se que o que foi dito nos parágrafos anteriores, e o que vem em seguida, não implica qualquer juízo de valor em relação aos setores envolvidos, uma vez que os fatos descritos fazem parte do processo de desenvolvimento capitalista na agricultura paulista e brasileira, que segue determinadas leis econômicas independentes da vontade dos homens.

MENEGÁRIO (1985) considera que as relações entre a Secretaria da Agricultura e o setor agroindustrial começam a ter significado prático com a criação dos Fundos de Pesquisa, em 1954, quando, no período 1948-55, a situação orçamentária estadual tinha sido bastante difícil. Se bem que o reforço orçamentário devolveu uma certa autonomia aos Institutos de Pesquisa existentes na época, em contrapartida significou que ao setor privado foi permitida uma certa indução na programação das pesquisas. O Fundo de Pesquisa do Instituto Agrônômico (IAC) recebeu contribuição de firmas comerciais de insumos (Blenco, Shell Mex, Standard Oil do Brasil, Dierberguer, Anderson Clayton, Moinho Santista, Quimbrasil/Serrana, Refinações de Milho Brasil, Manah e outras), cooperativas, Fundação Rockfeller e, principalmente, empresas privadas processadoras de produtos agrícolas às quais interessava acompanhar (financiando) as pesquisas realizadas pelos Institutos, desde que não dispusessem de infraestrutura para pesquisas próprias. Em 1959, a Lei nº 5.224, de 13/01/59, relativa aos Fundos de Pesquisa, passou a abranger outros institutos de pesquisa.

Ainda segundo MENEGÁRIO (1985): *"com essa estratégia de **financiamento privado** a atividade de pesquisa do Instituto Agrônômico, nessa fase de implantação da indústria pesada no Brasil, volta-se inteiramente para as demandas das empresas vinculadas ao complexo agroindustrial, que inclusive não necessitava investir, nessa época, em laboratórios próprios... A partir da década de 50, todavia, há grande transformação no que diz respeito aos interesses da indústria e da agricultura. Já não são mais os agricultores, mesmo que em função de necessidades da indústria processadora que conduzem o processo de geração e difusão de tecnologia agrícola"*.

Também, em São Paulo, destaca-se que a pesquisa básica em Engenharia e Mecânica da Agricultura deixa de ser importante ao se dar maior ênfase não só aos investimentos em assistência técnica e, no caso, mais à difusão de mecanização do que à pesquisa nessa área do conhecimento.

Esse esquema montado, de financiamento direto privado às atividades de pesquisa, segundo ALBUQUERQUE et al. (1985), constituiu uma das raízes da quase ausência de pesquisa própria de empresas privadas no Brasil até o período recente. Este fato dá a dimensão do papel que a Secretaria da Agricultura teve na área da pesquisa agropecuária paulista à medida que contribuiu para com o desenvolvimento do setor privado. No caso específico da mecanização, a Secretaria não fez pesquisas na área, mas supriu o trabalho de *marketing*, que seria necessário às indústrias privadas fazerem, caso os institutos não tivessem existido e atuado de forma como o fizeram.

Se houve este tipo de **integração**, houve também contradição clara de interesses, como no caso da Lei dos Cultivares, proposta a partir de um estudo do Dr. José Pastore, transformado em anteprojeto, apresentado e aprovado pela Associação Brasileira de Produtores de Sementes (ABRASEM). Essa lei interessava diretamente ao setor privado de produção de sementes e só foi derrotada pela intensa movimentação e pressão dos pesquisadores, engenheiros-agrônomos, Associação dos Pesquisadores Científicos do Estado de São Paulo (APqC) e da Sociedade Brasileira de Progresso da Ciência (SBPC) e da Federação das Associações dos Engenheiros Agrônomos do Brasil (FAEAB).

Este projeto de lei que foi arquivado, denominado Lei das Patentes de Semente, ainda segundo ALBUQUERQUE et al. (1985), *"... seria um dos principais incentivos ao empresariamento da pesquisa no setor público e reforçaria o setor privado, pois garantiria o retorno ao investimento em pesquisa, principalmente na medida em que garante o monopólio das novas variedades criadas pelas empresas privadas de melhoramento"*.

No campo de atuação da agroindústria propriamente dito

destaca-se a criação do Instituto de Tecnologia de Alimentos (ITAL), em 1969, a partir do Centro Tropical de Pesquisas e Tecnologia de Alimentos (criado em 1963) que teve contribuições do BID, OEA e Fundação Rockefeller. Na criação do ITAL, a participação mais importante foi a da FAO, através do estabelecimento de um convênio. O setor da agroindústria alimentar posteriormente veio a se utilizar dos serviços prestado pelo ITAL, ainda que sua contribuição para sua instalação tenha sido reduzida.

Já no contexto das relações na área de comercialização entre a Secretaria da Agricultura, setor agroindustrial e simultaneamente agricultores, no período mais recente, tem-se desenvolvido bastante a experiência representada pelo chamado **Comitê de Agroindústria**. Este Comitê foi estabelecido por volta de 1975 no sentido de constituir um local de negociação direta dos dois setores, no que diz respeito à fixação de preços de matéria-prima de origem agrícola a ser adquirida pela agroindústria alimentar. Fundamentalmente, esta matéria-prima era constituída de citros, tomate rasteiro e goiaba. Para estes produtos, anualmente, têm ocorrido negociações entre as partes interessadas. Ademais, o Comitê tem servido de **Fórum** para a discussão de outros tipos de problemas de interesse comum e que tem permitido uma atuação conjunta dos dois setores, principalmente frente às autoridades federais.

O papel da Secretaria da Agricultura nessas reuniões tem sido apenas de coordenação dos trabalhos e, se possível, de mediação, além, do indispensável apoio técnico e de pesquisa prestado pelo Instituto de Economia Agrícola (IEA) na área de custo de produção.

Embora as reuniões do Comitê nem sempre resultem em acordo sobre a fixação do preço de cada safra, a discussão e o trabalho conjunto têm permitido um avanço e racionalização considerável das relações entre os dois setores. Pode-se, por exemplo, estabelecer um certo consenso sobre matrizes básicas de exigência física de fatores de produção, como base para o cálculo do custo operacional. Apenas este fato já facilita,

consideravelmente, a discussão sobre a fixação de preços e também das condições ou cláusulas dos contratos agrícolas, ainda que, obviamente, não sejam eliminadas as discussões e divergências de ponto de vista.

Essas diferenças, certamente, não podem deixar de existir face às elevadas cifras que em verdade são negociadas. Por exemplo, basta dizer que uma safra de tomate rasteiro para a indústria no Estado de São Paulo gira ao redor de 450 - 600 mil toneladas e que, portanto, qualquer variação de um cruzado que seja no preço do quilograma a ser pago pela agroindústria, para mais ou para menos, representa na verdade o fato de que um setor ou outro deixa de ganhar 450 - 600 milhões de cruzados.

Também, os estudos sobre custo de produção dos produtos negociados, a própria negociação e os preços estabelecidos constituem um rico material empírico que permite visualizar com clareza o processo de extração de excedentes do setor agrícola de produção e sua transferência para o complexo agroindustrial, considerando que na mesa de negociações senta-se um representante de um oligopsônio de compra, Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (ABIA) e um da livre concorrência, a FAESP.

É notável o fato de que no desenvolvimento da agricultura paulista e brasileira, embora sempre tenha estado clara a grande contradição entre os agricultores e aqueles que comercializam a produção quer *in natura*, quer processada industrialmente, tudo o que foi feito para resolvê-la resultou no retorno ou na permanência na situação semelhante à inicial, ou seja, a subordinação do setor agrícola ao comercial, industrial e financeiro.

4.4 - Pesquisa e Assistência Técnica

A evolução e o papel do sistema público de pesquisa e assistência técnica (MENEGÁRIO, 1985), a evolução da pesquisa agrícola, realizada pelo setor público no Estado de São Paulo, articulada à evolução das relações econômicas e das forças

sociais atuantes na região (ALBUQUERQUE et al., 1985), assim como as relações entre o esforço de pesquisa e a produção agrícola (SILVA; FONSECA; MARTIN, 1979) e a evolução da pesquisa e extensão rural em São Paulo em relação à produtividade agrícola (SILVA, 1982) foram detalhadamente pesquisados, permitindo que se disponha, atualmente, de uma avaliação satisfatória do papel desempenhado pela Secretaria da Agricultura.

Em vista deste fato basta destacar as principais conclusões a que chegaram esses autores, relacionando-as na medida do possível com o nosso trabalho.

MENEGÁRIO (1985), analisando o sistema público de pesquisa e assistência técnica à agricultura paulista no período 1887-1955, divide-o em quatro segmentos de atuação: o primeiro vai de 1887 a 1924-27 e nele se dá sua implantação; o segundo, de 1927 a 1942, no qual este sistema se consolida; o terceiro, de 1942 a 1949 de transição para o quarto período, de 1949 a 1955, em que o sistema se desarticula. Indica também que após 1955 teria ocorrido uma reorientação do papel desse sistema e de suas relações com a agricultura paulista.

No **primeiro período**, tendo como embrião o Instituto Agrônômico, articulam-se os principais elementos da infraestrutura pública de geração e difusão de tecnologia para a agricultura, suas necessidades e objetivos. A partir da experiência adquirida com café e algodão, **esboça-se um primeiro projeto** que vai se consolidar no segundo período. Segundo a autora, este sistema tinha íntima relação com duas outras áreas de grande significação quanto à atuação do setor público na agricultura que foram: o apoio à expansão ferroviária e o apoio à imigração. No **segundo período** principalmente a experiência adquirida com algodão se expande para outras culturas e **se consolida** com a diversificação da agricultura paulista face à crise do café.

A agricultura paulista vê-se desafiada, então, pela necessidade de aumentar e melhorar seu nível de produção, não só pela demanda industrial e urbana que cresce e se diversifica, como também pelo advento da Segunda Guerra. Em decorrência destes fatos todo o sistema público de pesquisa e assistência

técnica se reformula.

Inicia-se, então, a terceira fase, de transição (1942-49) para a desarticulação, pois a autora considera que é nesse período que começa o enfraquecimento da atividade da pesquisa pública, à medida que sua proposta básica de gerar tecnologia, traduzi-la e difundi-la ao produtor rural *"...abre canais para a difusão de uma tecnologia que não necessariamente deveria estar sendo gerada em função dos interesses do setor outrora hegemônico"* (MENEGÁRIO, 1985).

No período 1949-55 tem início a desarticulação do sistema no qual teve papel importante a perda de pesquisa em mecanização (criação do DEMA) pelo Instituto Agrônomo da área, que seria um dos *"...elementos mais significativos da composição da tecnologia regional e com uma infra-estrutura que vai se confundir com métodos empacotados aplicados e supervisionados por canais privados..."* (MENEGÁRIO, 1985). Após este quarto período pode-se considerar a existência de um quinto, em que se abre para o desenvolvimento do setor privado especialmente no campo da assistência técnica.

A autora conseguiu captar perfeitamente o ponto de inflexão constituído pelo quarto período, a partir do qual *"a pesquisa se volta a interesses específicos do complexo agroindustrial que vai se estruturando..."* e *"começa a desaparecer sua grande função: a de estar permanentemente estudando, propondo e difundindo as práticas culturais mais adequadas ao meio agrícola da região"* (MENEGÁRIO, 1985). Em síntese, pode-se dizer que desaparece o caráter público da pesquisa no seu sentido puro, mediante o surgimento de fortes interesses econômicos *"que vão se moldando a um novo sistema que veicula e agiliza a transferência de tecnologia gerada fora do setor"*. A subordinação da agricultura à Indústria manifesta-se como processo de privatização, e o setor público perdeu o controle, tipo e ritmo de incorporação de tecnologia à agricultura paulista, que constituíram as características do período 1955-80 (MENEGÁRIO, 1985).

Outra pesquisa (ALBUQUERQUE et al., 1985) que também analisa o setor público de pesquisa agrícola no Estado de

São Paulo, avança até 1984, identificando uma primeira fase que compreende a década de 50 e início de 60 durante a qual ocorreu o processo de implantação das indústrias produtoras de máquinas, fertilizantes e defensivos agrícolas que fazem valer seus interesses junto com os das indústrias processadoras. É nesta fase que são oficializadas pesquisas do Instituto Agrônômico financiadas por empresas privadas.

Segue-se uma segunda fase, iniciada a partir de 1964 e que se estende até 1970. Segundo os autores, a crise que se inicia em relação ao setor público de pesquisa tem mais a ver *"com a forma pela qual um conjunto de agentes políticos (o Governo do Estado de São Paulo, organismos internacionais, empresários das indústrias de insumos, o Governo Federal e sua lógica de centralização) passa a tratar a questão"* (ALBUQUERQUE et al., 1985).

É que após a implantação do regime militar de 64, como consequência de sua política econômica, houve uma fase de contenção de gastos públicos, descapitalização das empresas nacionais, importação irrestrita de bens de capital, tornando secundária a meta de autodeterminação tecnológica como política de Estado.

Nesse período face aos cortes orçamentários verificados, os Institutos de Pesquisa recorriam cada vez mais aos Fundos de Pesquisa, que permitiram a sobrevivência das pesquisas. Caracterizados pelos Secretários da Fazenda de então como Orçamentos Paralelos, acabam sendo eliminados no início dos anos 70 com consequências para o Sistema Estadual de Pesquisa.

De acordo com a política pós 64, após uma campanha de desprestígio do Serviço Público, articulada em nível federal, surge a alternativa do "empresariamento" do Sistema Público de Pesquisa, como solução para o aumento de sua eficiência. Ainda dentro dessa filosofia de Governo efetiva-se, em nível da estrutura da Secretaria, a centralização em Coordenadorias de Pesquisa, através da Reforma Administrativa de 1967-70.

Extintos os Fundos e centralizadas as decisões, em nível de Secretaria da Agricultura, não resta aos pesquisadores e

instituições se não a busca de recursos junto aos órgãos federais financiadores.

É nesse contexto de centralização que avança a idéia do "empresariamento" dos Institutos de Pesquisa paralelamente à organização do Sistema Brasileiro de Pesquisa Agropecuária em 1972 e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), órgão coordenador que começa a funcionar a partir de 1974. Tem início aí uma terceira fase da pesquisa agrícola no Estado de São Paulo.

No modelo proposto *"...a Universidade seria a responsável pelo desenvolvimento da pesquisa básica, fazendo com que nem a EMBRAPA, nem as Empresas Estaduais de Pesquisa precisassem desenvolver pesquisa nesta área"* (ALBUQUERQUE et al., 1985).

A idéia e o objetivo, portanto, em nível das Unidades da Federação era de "empresariar" os Institutos de Pesquisa, transformando-os em Empresas Estaduais de Pesquisa Agropecuária. Seguindo esta tendência do Poder Federal foi aprovada em 11/09/74 através da Lei nº 339/74 que extinguiu os Institutos de Pesquisa, criando em seu lugar três Companhias de Pesquisa do Estado de São Paulo: de Agropecuária, de Recursos Naturais e de Pesquisa Industrial, visando "modernizar, fortalecer e consolidar as Instituições de pesquisa de um sistema que será denominado de Sistema Paulista de Ciência e Tecnologia, vinculado ao I PBDCT (Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico)".

A aprovação da referida Lei foi duramente repudiada pelos pesquisadores científicos paulistas e intelectuais. Com a conquista da maioria das cadeiras na Assembléia Legislativa Paulista, nas eleições de novembro de 1974 pelo PMDB, partido de oposição, ocorreu a esperada revogação, com o apoio político da Sociedade Científica e mobilização dos próprios pesquisadores, o que resultou na criação da Carreira do Pesquisador Científico, em 1975.

É interessante notar que embora o "empresariamento" da pesquisa agropecuária não tenha ocorrido no Estado de São

Paulo, este acabou se efetivando em quase todo o País, exceto no Paraná e Rio Grande do Sul. Nos estados onde existiam órgãos de pesquisa, foram transformados em empresas, nas quais 30% das ações são da EMBRAPA e as restantes do governo estadual, mas estão sujeitas à indicação de diretores, definição de prioridades e à aprovação dos projetos de acordo com as diretrizes da EMBRAPA.

Não tendo sido possível transformar os Institutos de Pesquisa do Estado de São Paulo em empresas, os governos federal e estadual enquadraram-nos através de convênio técnico-científico ao Modelo Institucional de Pesquisa e do Ajuste Geral de Cooperação firmado em 03/10/77 (ALBUQUERQUE et al., 1985).

A cooperação da EMBRAPA com a Secretaria da Agricultura na área da pesquisa agropecuária no período 1979-83 contribuiu com cerca de 6% da dotação total, sendo que o Tesouro do Estado entrou com os restantes 94%. Mesmo com esta contribuição reduzida, a EMBRAPA conseguiu um grau de interferência na orientação das pesquisas, mais do que proporcional à sua contribuição financeira.

Em relação às pesquisas concretamente efetuadas pelos Institutos de Pesquisa da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo, já foi realizado estudo amplamente detalhado por SILVA; FONSECA; MARTIN (1979). Os resultados obtidos indicaram que nos 50 anos pesquisados (1927-77), de todas *"as pesquisas agropecuárias efetuadas no País, 62% correspondiam ao Estado de São Paulo"*. Ademais o referido estudo verificou que *"as pesquisas efetuadas no País, exclusive São Paulo, inexpressivas na década de 30, crescem para 34% do total na década de 40, proporção esta que cai nas décadas seguintes, voltando a assumir maior importância apenas no período 1970-77, quando atinge 62% do total do Brasil"*.

Outro resultado importantíssimo obtido por essa pesquisa e que tem implicações com o papel da Secretaria da Agricultura, é de que *"62% do número total de pesquisas realizadas pelo conjunto dos estados, excluindo-se São Paulo, durante todo período investigado (1927-77), foram realizadas no período*

1969-77" (SILVA; FONSECA; MARTIN, 1979). Verificou-se ainda que no período 1930-39, São Paulo produziu 97% dos artigos científicos de pesquisa agropecuária; no de 1940-49, produziu 66%; no de 1950-59, produziu 71%; no de 1960-69, produziu 79%; e no de 1969-77, produziu 38% dos artigos científicos.

A pesquisa agrícola de São Paulo foi, portanto, predominante na agricultura brasileira, sendo que o mesmo pode-se afirmar em relação ao seu sistema de fomento agropecuário e de assistência técnica, que, também, se estruturou e foi ampliado com antecedência em relação ao País e em um patamar técnico-organizacional bem mais elevado do que os demais estados da Federação.

Simultaneamente ao desenvolvimento dessa situação na área da pesquisa, pode-se considerar que, no período 1927-42, conclui-se a organização da assistência técnica oficial à agricultura paulista com características de fomento no sentido de difusão. E essa difusão embutia em si o processo de geração de tecnologia, de modo que as atividades de pesquisa e assistência técnica caminhavam estreitamente articuladas.

MENEGÁRIO (1985) considera que a reforma de 1942 procura ampliar os serviços prestados pela Secretaria da Agricultura na área de fomento, desde que a pesquisa agrônômica já esteja consolidada. Os resultados obtidos com a reforma, entretanto, acabaram por dar início à desarticulação do sistema implantado, em função não só da subordinação administrativa (menor autonomia da pesquisa), mas também pela falta de técnicos e vinculação de orçamento. É nesse período, por volta dos anos 1945-49, que ocorre a inversão do volume dos recursos destinados à pesquisa e assistência técnica.

A partir de 1949 amplia-se a assistência técnica em São Paulo ao mesmo tempo em que, em nível nacional, foi criada a Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR), com uma filosofia de extensão rural a qual o Estado de São Paulo não se incorpora, permanecendo com a de fomento. O resultado foi que a atuação na área de difusão de tecnologia agrícola não foi baseada, nem na ação de caráter fomentista, nem numa ação de

caráter extensionista. Baseou-se, nesse período, fundamentalmente, na fiscalização e prestação de serviços na produção de sementes e mecanização.

Durante o período que antecedeu a reforma administrativa de 1967, foram elaborados os conceitos do que se convencionou chamar de Assistência Técnica Integral, que seria uma combinação de fomento e assistência técnica educacional.

Em 1967, criou-se a Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), com o objetivo de racionalizar as atividades de assistência direta ao agricultor.

Esta situação da pesquisa e assistência técnica permitenos fazer algumas inferências a respeito da influência da Secretaria da Agricultura na política agrária praticada no período 1930-80.

São Paulo, no início do período, produzia a maior parte do conhecimento científico e tecnológico no campo da agricultura e, salvo no caso do café e da cana-de-açúcar, que tinham seus preços administrados pelo Poder Executivo, os demais produtos não sofriam ainda qualquer tipo de interferência do Estado na sua determinação. Não havia, então, fixação de preços mínimos que acabavam por influir decisivamente no comportamento do agricultor. Não havendo este tipo de referencial para as decisões do agricultor, ganhava projeção a atuação da Secretaria da Agricultura, ainda que com a sua atuação limitada à pesquisa agrícola, fomento e suprimento de braços à lavoura. Esta situação predominou até meados dos anos 60, quando então conjugou-se uma série de fatores¹⁷, que acabaram por alterá-la significativa-

¹⁷Estes fatores basicamente foram: o fechamento da fronteira agrícola do Estado de São Paulo; a efetivação de uma política de preços mínimos ou de sustentação; a institucionalização e desenvolvimento do crédito rural; a adoção de medidas estimuladoras da utilização de motomecanização, adubos químicos e defensivos; e, também, o êxodo rural, entre outros, modificando o quadro anterior no qual se desenvolvia a agricultura paulista.

O complexo de interesses expresso pelo Poder Federal, a partir de então, efetivamente se encarregou de proporcionar uma sustentação econômica à agricultura, a um nível que pelo menos viabilizasse a sua política de **moderni-**

mente.

O que mudou concretamente, portanto, de um período para outro, com reflexos no papel da Secretaria da Agricultura não foi apenas a maneira de atuar ou os serviços técnico-científicos que prestava, mas também os referenciais de decisão dos agricultores paulistas, que se deslocaram da órbita estadual para a federal. E, além disso, estes referenciais centralizados e reforçados em nível federal apresentaram um apelo muito mais forte e decisivo do que aqueles trabalhados pela Secretaria da Agricultura. Era de se esperar que a oferta de garantia de preço e concessão de financiamentos de custeio e investimento muitas vezes subsidiados passassem a constituir novos e principais referenciais de decisão, com os quais aqueles de atribuição da Secretaria da Agricultura não tinham condições de competir. E dessas atribuições, as principais são a pesquisa agropecuária, a assistência técnica e o armazenamento. Dentro desse novo contexto, o papel complementar na formulação de política agrária coube como uma luva à Secretaria da Agricultura. E o mesmo foi incorporado gradualmente até ser assumido integral e conscientemente. Ademais, o caráter da Pesquisa e Assistência Técnica adaptou-se integralmente à política de **modernização** da agricultura, internalizando toda sua ideologia. Grande parte da pesquisa e

zação da agricultura. Ao mesmo tempo em que os preços mínimos começaram a ser estabelecidos em níveis mais condizentes com a realidade, ampliou-se o crédito rural e o serviço de extensão rural.

Em face dessas medidas, a grande mudança que ocorreu no campo da política agrária brasileira e paulista constituiu-se na modificação verificada no processo de decisão do produtor agrícola, que passa a depender fortemente de novas variáveis, como os preços mínimos, condições de financiamento agrícola (subsídios e carências), assim como da utilização de insumos modernos que acabaram inclusive por se tornar obrigatórios e vinculados à própria concessão de crédito de custeio. Se o Governo Federal já detinha o controle do estabelecimento dos preços do café e da cana-de-açúcar, com a efetivação da política de preços mínimos, passou a influir não só nos preços de ampla gama de produtos, mas também indiretamente sobre importantes variáveis, fundamentais nas decisões dos produtores quanto ao plantio.

da assistência técnica passou a ter como importante parâmetro de desenvolvimento tecnológico as inovações produzidas e divulgadas pelas empresas multinacionais produtoras de insumos modernos, concentrando-se nas tarefas de adaptá-las às condições da agricultura paulista.

4.5 - Análise Geral

O exame detalhado da atuação da Secretaria da Agricultura, em cada período de Governo Estadual, permitiu identificar as medidas propostas e/ou tomadas assim como os objetivos explicitados, que de certa forma podem ser considerados como o rumo geral em termos de política agrária para o órgão¹⁸.

Durante todo o período, importantes instrumentos ou medidas de política agrária desaparecem, quer pelo fato de serem da alçada federal, quer de outra Secretaria de Estado ou por simplesmente não terem sido eleitas como prioritárias pelo Governo do respectivo período. O mesmo pode-se dizer em relação aos objetivos gerais.

A política agrária, em última instância, objetivou contribuir para preservar e fortalecer o desenvolvimento capitalista da agricultura paulista, o que de certa forma já delineava, em parte, algumas de suas características fundamentais descritas acima. Por outro lado, a própria estrutura funcional e organizacional da Secretaria da Agricultura e de órgãos federais encarregados do setor agrícola também contribuíram para uma certa antecipação da característica das políticas agrárias.

Em relação à Secretaria da Agricultura do Estado de São

¹⁸A separação entre medidas propostas ou adotadas e objetivos gerais estão muito mais em função da sua colocação num nível mais específico ou geral nos documentos examinados. Assim é que algumas das medidas, que aparecem nas tabelas 9 a 23, do Anexo 1, resumem políticas agrícolas propostas e/ou tomadas no período 1930-80, e podem, embora apresentando uma característica mais geral, estar incluídas como medidas específicas.

Paulo e seu setor agrícola, a análise efetuada, quanto a sua atuação, indicou a existência de determinados órgãos responsáveis por atividades específicas como: pesquisa, fomento/assistência técnica, cooperativismo/associativismo, produção de sementes e mudas, defesa sanitária animal e vegetal, colonização, regulamentação/fiscalização/padronização, mecanização, racionamento, ensino agrícola, armazenamento, comercialização, abastecimento, modificação de hábitos alimentares, florestamento e reflorestamento, publicidade agrícola, economia rural, produção de vacinas, seguro rural, aerofotogrametria, revisão agrária, geologia/geografia/cartografia, treinamento de técnicos, zoneamento agrícola, suprimento de bens e serviços, análise e sugestões de políticas agrícolas federais, entre outras.

Constatou-se, também, que a maior parte dessas atividades, uma vez institucionalizadas, ocupou um espaço próprio e permaneceu, tornando-se parte permanente das políticas agrárias, embora a importância adquirida pelas mesmas ou enfatizadas pelos sucessivos governos em seus respectivos mandatos, face à definição de prioridades, tenha variado acentuadamente. Assim é que um Governo pode considerar, por exemplo, a preservação de recursos naturais ou a pesquisa agrícola como prioritárias, e o seguinte não mais. Um fato como este, entretanto, não significa que, neste último período de Governo, os órgãos encarregados da preservação de recursos naturais ou de pesquisa agrícola tenham sido desativados, abandonados ou prejudicados.

Desta forma é possível considerar que **as políticas agrárias praticadas no período estudado constituíram no geral um complexo bastante estável**, à medida que os órgãos que as originaram também foram estáveis.

Os objetivos gerais estabelecidos, por sua vez, representaram as tentativas de legitimação das medidas propostas ou tomadas e situaram-se num nível de generalização de forma a defini-las como destinadas a beneficiar todas as classes sociais, o Estado e o País, tendo, portanto, características altamente desejáveis para toda a sociedade. A ênfase dada a esses objetivos referiu-se, em todas as ocasiões, a ações gerais resultantes

de propostas ou tomada de medidas específicas visando promover, melhorar, racionalizar, preservar, fiscalizar, executar, incentivar, combater, organizar, reerguer, erradicar, auxiliar, desenvolver, garantir, fomentar, reformar, manter, introduzir, treinar, resolver, criar, suprimir, recuperar, melhorar, solucionar, intensificar, planejar, aumentar, conservar, aperfeiçoar, modificar, atualizar, expandir, modernizar, defender, elevar, prover, contribuir, fornecer, colaborar, compatibilizar, enfim, tudo o que servisse para demonstrar as preocupações com os problemas existentes ou prioridades estabelecidas a curto prazo.

O leque de medidas propostas ou tomadas teve por trás de si as motivações essenciais ou limites bastante definidos, ainda que tivesse sido explicitado ou tornado público na forma descrita no parágrafo anterior. **Estes objetivos gerais explicitados tiveram funções simultâneas de evidenciar problemáticas de baixo grau de contradição**, ao mesmo tempo em que **deixaram de revelar (seleção mascaradora) aquelas que apresentariam alto grau de contradição** ou que poderiam por em xeque a essência ou limite da política agrária estabelecida, representados pelas condições gerais de manutenção e desenvolvimento do capitalismo.

As análises efetuadas permitiram que fossem definidas algumas indicações em relação ao papel da Secretaria da Agricultura:

1 - Em termos de política agrária existiram elementos essenciais ou fundamentais que foram comuns durante todo período estudado, quer tenha predominado orientação federal, quer a estadual;

2 - esses elementos essenciais constituíram também os limites dentro dos quais esteve circunscrita a política agrária estadual;

3 - no discurso dos documentos oficiais, esses elementos essenciais foram explicitados através de objetivos gerais ou programas, cuja característica principal foi a de se mostrar como altamente desejáveis e benéficos para todas as classes sociais. A intenção do estabelecimento e divulgação desses objetivos

gerais foi a de legitimar as medidas tomadas junto à população. Apresentados dessa forma, os elementos essenciais das políticas agrárias e seus objetivos mais fundamentais ficaram mascarados ao mesmo tempo em que ganharam, freqüentemente, cores de salvação da agricultura e da economia do País; e

4 - o leque de medidas de política agrária, de que se serviram diversos governos estaduais no período estudado, foram muitas vezes recorrentes. Respeitadas as pequenas adaptações, alterações e inovações eventualmente ocorridas, em função da mudança da economia e base tecnológica da agricultura, um mesmo tipo de medida foi colocado em destaque, proposto ou tomado mais de uma vez pelos órgãos responsáveis na tentativa de "resolver" os problemas da agricultura paulista. Problemas com características semelhantes voltaram à cena e para eles foram propostas soluções já utilizadas ou tentadas sem sucesso anteriormente, que, entretanto, foram aceitas, não só por falta de outra solução mas, principalmente, porque seu fracasso já tinha sido "levado" pelo tempo e caído até no esquecimento. Alguns exemplos, entre outros, podem ser dados: questão da má distribuição da terra, abastecimento, preços baixos dos produtos agrícolas, cooperativismo, introdução da soja na alimentação humana, altas margens de comercialização, dívida agrária, descapitalização da agricultura, fatos que revelam o caráter conservador da maioria das medidas de política agrária proposta.

De tudo o que já foi visto anteriormente pode-se ter uma idéia aproximada de como evoluiu o campo de atuação da Secretaria da Agricultura e das ações por ela desenvolvidas em relação à economia de São Paulo e do País, e vice-versa. É verdade que estas relações e influências na maior parte dos casos afforam defasadas no tempo. Isto porque um fato econômico pode exigir uma resposta da Secretaria cuja gestação vai demandar por vezes um razoável período de tempo. Ao mesmo tempo, o contrário também é verdadeiro, ou seja iniciativas tomadas nas suas áreas de atuação têm um período de maturação bem maior do que grande parte dos eventos da economia, como, por exemplo, a oscilação dos preços agrícolas. É difícil, portanto, no curto

prazo relacionar eventos econômicos e suas conseqüências com as ações da Secretaria da Agricultura e vice-versa, embora haja questões em que a relação é bastante evidente.

As mudanças na estrutura técnico-administrativa da Secretaria, em alguns casos, foram de grande importância para a economia desde que a simples criação ou extinção de um órgão, departamento, divisão ou seção constitui um indicador, pelo menos, da orientação geral e/ou preocupações maiores num determinado período.

Por outro lado, deve-se ressaltar que o exame das atribuições e ações da Secretaria ou de alguma de suas partes apenas indicam, com maior detalhe, as preocupações vigentes e nos permite vislumbrar as conexões existentes entre sua atuação e os fatos econômicos, políticos e sociais, assim como do grau de desenvolvimento tecnológico, produções e produtividades alcançadas no decorrer do período 1930-80.

5 - À GUIZA DE CONCLUSÃO

As características do Estado em relação a sua intervenção na economia expressam as contradições entre os blocos históricos que vão se alterando no tempo, em decorrência das modificações nos interesses de classes e frações de classe, tendo por base uma situação econômica em constante transformação.

A estrutura institucional do Estado, representada pelo ramo da Secretaria da Agricultura de São Paulo, no período 1930-80, passou por diversas reestruturações ao mesmo tempo em que foi ampliada e complexificada, em um movimento que acompanhou o processo semelhante ao que ocorreu na área da economia da unidade da Federação e do País.

Ao mesmo tempo em que no Estado de São Paulo se desenvolveram a indústria e o comércio, ganhando maior peso econômico e político, uma Secretaria que iniciou suas atividades em 1891, como responsável e com atribuições nas áreas da agricultura, indústria, comércio e obras públicas, foi sendo desmembrada e limitada em suas atividades.

O processo de desmembramento de atribuições com finalidade de organizar novas Secretarias decorreu principalmente

do desenvolvimento da formação capitalista brasileira que contribuiu para um processo de esvaziamento político da Secretaria da Agricultura.

Esse processo, portanto, ocorreu não como conseqüência de qualquer tipo de omissão frente às atribuições e funções, as quais estava limitada. A Secretaria da Agricultura teve no período estudado uma atuação subordinada, ainda que com relativo grau de autonomia, reflexo das profundas mudanças políticas e econômicas. E sua ação no campo da técnica, englobando a pesquisa e o fomento ou assistência técnica, nunca parou de se desenvolver, seja face à mudança no Governo Federal, Estadual ou mesmo de Secretários da Agricultura. A Secretaria da Agricultura mostrou ter sido uma máquina que pode ser transformada, expandida, reduzida, controlada, mas nunca parada. Este órgão tem vida e rumo próprios, ainda que limitados, e dado mais pelas alterações estruturais e funcionais e pela própria extinção ou transferência de atribuições, que ocorrem periodicamente, do que por ação de personalidades, partidos ou grupos políticos que ocuparam o poder no período 1930-80.

As políticas agrárias no Estado de São Paulo, quer o maior poder de decisão estivesse com agricultores, industriais, banqueiros ou multinacionais, ou o maior grau de importância dos órgãos elaboradores e executores das mesmas fossem federais ou estaduais, tiveram os seguintes limites comuns:

- contribuir para a manutenção da estrutura fundiária em seus traços fundamentais e garantir ou aumentar o contingente de trabalhadores assalariados no meio rural;
- contribuir para a reprodução do capital e da hierarquia das classes sociais;
- aumentar o trabalho excedente na agricultura;
- reduzir o custo da reprodução da mão-de-obra urbana;
- interferir na transferência de excedentes entre a agricultura e os demais setores da economia.

Não importa assim qual tenha sido a fração hegemônica no período estudado, esses limites orientadores foram respeitados, variando, isso sim, os conjuntos de medidas de política

agrária que prevaleceram nos diversos governos federais e estaduais que exerceram o poder. As diferenças mais marcantes, embora em geral menos fundamentais, ficaram por conta das respostas que cada governo deu às questões setoriais ou de conjuntura interna ou externa. E foram, justamente, estas questões que acabaram sendo colocadas em destaque nas diferentes problemáticas do setor agrícola em cada governo estadual ou federal.

O papel da Secretaria da Agricultura de São Paulo e do Ministério da Agricultura, em relação às políticas agrárias, foram e são semelhantes e, em termos gerais, obedeceram ao mesmo padrão de comportamento. O fato de as medidas fundamentais da política agrária serem, predominantemente, de origem federal ou estadual está ligado à questão da hegemonia das frações da classe dominante. Por outro lado, tem sido característica das políticas agrárias tratar principalmente dos problemas das classes dominantes. Assim é que, pelo menos na história da Secretaria da Agricultura de São Paulo, jamais foram ouvidos quaisquer setores das classes dominadas em relação aos rumos da política agrária¹⁹.

Os trabalhadores rurais, nos 50 anos cobertos pela pesquisa, não tiveram a menor participação ou mínima influência sobre qualquer decisão da Secretaria da Agricultura. O trabalhador, desde os primórdios do órgão até os dias atuais, sempre foi considerado como objeto e não como sujeito no processo de produção agrícola. A bem da verdade, deve ser dito, que o único período de governo estadual em que o trabalhador rural foi visto em toda sua dimensão de ser humano, e não apenas como um incômodo, mas indispensável fator de produção, foi no Governo Carvalho Pinto. Nesse período, tentou-se a experiência da

¹⁹Por exemplo, o Alto Conselho Agrícola, instituído pelo Governo Abreu Sodré, em 1967, como órgão de participação do setor agrícola nos rumos da política agrária, embora incluía quase todos os setores da sociedade, não incluiu representantes dos trabalhadores rurais.

chamada "Revisão Agrária", que visava uma distribuição de terras públicas aos trabalhadores sem terra e efetivamente melhorar suas condições de vida. Essa experiência, entretanto, durou pouco, não só porque o Governador no período seguinte foi Adhemar de Barros, avesso à qualquer medida que tocasse no problema fundiário mas, também, pelo advento do golpe militar de 1964, que centralizou as questões fundiárias em nível federal. No esquema de formulação de políticas agrárias paulistas partiu-se, tradicionalmente, do pressuposto básico de que aos trabalhadores cabe apenas trabalhar e à Secretaria da Agricultura zelar para que a sua oferta no mercado seja suficiente e a preço baixo. E, caso isso não seja possível, estudar e propor formas de substituí-los parcialmente por máquinas.

O fato de a Secretaria de Agricultura não intervir na estrutura fundiária constituiu aspecto constante nas políticas agrárias formuladas e executadas no período 1930-80. Esta constatação permite dar mais um passo no esclarecimento do papel da Secretaria da Agricultura. Se, até 1965, as questões fundamentais das Unidades da Federação eram regidas por legislação estadual, respeitados os dispositivos da Constituição Federal, o Estado praticamente se omitiu, salvo pela criação de alguns núcleos de colonização e a tentativa de Revisão Agrária. Com a aprovação do Estatuto da Terra, essa atribuição é transferida para o Governo Federal e o Estado continuou se omitindo. Verifica-se, portanto, que o fato de a atribuição legal do Estado de intervir ter existido ou não durante todo o período, quer em nível estadual, quer no federal, em nada modificou a situação no sentido de que fosse corrigida ou melhorada a estrutura fundiária de São Paulo. Fica claro, portanto, que a Secretaria da Agricultura, neste aspecto, não teve e nem tem papel significativo.

Começa aí o estreitamento ou relação do papel da Secretaria da Agricultura e sua caracterização como órgão que na prática atende prioritariamente aos problemas das classes dominantes ainda que, aparentemente ou na intenção, tenha procurado beneficiar a todos indistintamente. E, por sua vez, é justamente esse estreitamento do seu papel que lhe permite

aparecer como órgão eminentemente técnico imbuído de uma neutralidade acima das classes. Portanto, para a Secretaria da Agricultura, tratar de "política agrícola" significou tratar de questões relativas à agricultura nos seus aspectos técnicos e econômicos de forma isolada da questão fundiária e do trabalhador, como se isso fosse possível na realidade. Com base no isolamento da questão fundiária em termos práticos, a Secretaria da Agricultura pôde dividir atribuições com o Ministério da Agricultura e outros órgãos, em função do grau de autonomia e poder político e econômico de São Paulo e da fração agrária paulista. À medida que esta fração foi sendo deslocada da posição hegemônica e substituída por uma nova, ligada ao setor industrial e financeiro nacional e internacional, a Secretaria da Agricultura foi sendo gradualmente transformada em um órgão formulador e executor de planos e diretrizes em nível estadual, assim como de assessoria aos ministérios encarregados de implementar as principais decisões econômicas na área da agricultura no País.

Verificou-se, também, através da reflexão feita em relação aos procedimentos, diretrizes e resultados obtidos, o quanto os esquemas de formulação de políticas agrárias foram semelhantes em todos os 50 anos analisados. Mudam-se ou adequam-se os instrumentos face ao desenvolvimento capitalista da agricultura e de seus avanços tecnológicos, mas permanecem os limites e os objetivos aparentes das políticas agrárias.

As políticas agrárias que serviram de referência aos agricultores ou a que foram submetidos durante os 50 anos analisados sempre resultaram de um complexo de medidas produzidas pelo Poder Federal, Estadual e iniciativa privada, variando a intensidade da participação de cada um. Desta forma, quando se fala de **política agrária da Secretaria da Agricultura ou política agrária estadual**, é preciso reter que esta nunca foi exclusivamente de "sua" responsabilidade. Desta forma, os eventuais sucessos ou fracassos, em termos de resultados a curto prazo, nunca foram "seus", pois estiveram muitas vezes mais na dependência de medidas tomadas por órgãos federais,

geralmente outros que não o Ministério da Agricultura. No período estudado, foi intensa a participação de órgãos como o Ministério da Fazenda na definição dos rumos da política agrária, além do Ministério da Indústria e Comércio, Banco do Brasil, Banco Central, DNC, IBC, IAA, CFP, entre outros. Por outro lado, é interessante notar que no que se refere ao aspecto técnico da política agrária, ou seja, pesquisa, fomento ou assistência técnica, o Estado de São Paulo, através da Secretaria da Agricultura, sempre foi auto-suficiente e inclusive exportador de tecnologia e de inovações nos mais variados ramos da agronomia.

As características apresentadas pela Secretaria da Agricultura constituíram simultaneamente causa e efeito das políticas agrárias por ela praticada no período e, em parte, são resultantes da ação mais ou menos organizada de grupos de pressão.

Grupos de influência de órgãos ou políticos representantes das classes proprietárias rurais, indústrias produtoras de insumos agrícolas e processadoras de produtos agrícolas, bancos oficiais e privados, autarquias, além de consumidores, imprensa e público em geral relacionaram-se com a Secretaria da Agricultura e Abastecimento. Foi através desse relacionamento e das influências recebidas através de seus funcionários e dirigentes, que se compatibilizaram e foram viabilizados, muitas vezes, interesses contraditórios. Essas influências e interesses, entretanto, foram se alterando pelas próprias modificações que ocorreram e vêm ocorrendo na economia paulista e brasileira.

Os grupos de pressão, constituídos por grandes fazendeiros individualmente, associações rurais, comerciais e industriais, sindicatos, cooperativas, políticos, consumidores, indústrias, importadores, exportadores, setor financeiro, etc., têm tido, em cada período, papel mais ou menos importante na orientação e/ou determinação de medidas de política agrária. É evidente que dentro desse jogo de interesses, nos períodos em que se intensificou o caráter autoritário do Estado, foram os mesmos reduzidos, neutralizados ou simplesmente ignorados, gerando inclusive os denominados "tecnocratas", tão criticados atualmente pelos

agricultores.

Já nos períodos em que o País gozou de um maior grau de liberdade democrática, foi possível através da manifestação de reivindicações até mesmo das classes dominadas, influir, ainda que de forma limitada, nos rumos adotados em relação à política agrária, chegando-se até mesmo ao questionamento da própria estrutura fundiária do País.

Os instrumentos de política agrária da Secretaria da Agricultura foram sendo alterados, criados e extintos de forma a atender às necessidades das diferentes frações das classes dominantes que ocuparam no período estudado uma posição de hegemonia, ainda que, por vezes, em face da situação de crise ou em situação a elas adversas, tenham até mesmo levado em consideração algumas reivindicações das classes dominadas da sociedade.

No período estudado verificou-se, em termos de política agrária no Estado de São Paulo, uma crescente interferência do Poder Federal. Inicialmente, este processo ocorreu na política do café, depois na do açúcar, nas importações e exportações, no financiamento das lavouras, até chegar ao período recente, em que restam apenas alguns bolsões de autonomia estadual, assim mesmo, ameaçados pela dependência dos convênios com órgãos federais centralizadores de recursos, em face do empobrecimento e enfraquecimento político das Unidades da Federação frente ao Poder Central.

As características das políticas agrárias praticadas no Estado de São Paulo foram extremamente moldáveis pelas necessidades das diferentes frações da classe dominante, que sucessivamente ocuparam a posição hegemônica na sociedade, quer na política quer na economia.

A política agrária a que esteve submetida a agricultura paulista, a partir de 1930, foi o resultado da conjugação de vários feixes de decisões. Inicialmente, a importância econômica e política da cultura do café definia um grupo de medidas cujo fulcro era constituído pela defesa dos interesses dos cafeicultores paulistas. Tudo mais girava em torno das atividades ligadas ao

café. A partir da criação do DNC, o feixe de medidas favoráveis à agricultura não deixou de existir, mas sua origem foi deslocada para o Poder Federal. Por outro lado, um novo grupo de medidas originárias do IAA veio a se agregar ao gerado pelo IBC e ao da própria Secretaria da Agricultura. Com o correr dos anos, face ao desenvolvimento econômico do País, novos feixes de medidas oficiais vieram não apenas se somar aos já existentes, mas diminuir sua importância relativa. Surgiram, assim, o feixe de medidas creditícias, ampliadas com a criação da CREAL e, posteriormente, com a institucionalização do crédito rural, em 1965, e que passou a ocupar espaço importante no conjunto da política agrária. Iniciado, sem efetividade, em 1951, um novo feixe de medidas surgiu na política agrária brasileira e paulista, constituído pelos preços mínimos. Este, entretanto, só veio a exercer sua influência gradualmente a partir de 1962. Este conjunto de medidas, relativo aos preços dos principais produtos, que não o café e a cana-de-açúcar, serviu para, praticamente, fechar o espectro das medidas de política agrária.

Diante da evolução representada pelo descrito, no parágrafo anterior, em que sucessivos feixes de medidas foram se acumulando, justapondo e superpondo no campo da política agrária, os órgãos da Secretaria da Agricultura, que no início dos anos 30, juntamente com o Instituto Paulista do Café, ocupavam quase que sozinhos esse espaço, tiveram sua importância gradualmente reduzida em termos relativos. Por outro lado, a atuação básica da Secretaria da Agricultura concentrou-se fundamentalmente nos aspectos técnicos, seja em parte por sua impotência em resistir junto com os Governos Estaduais ao aumento de poder dos órgãos federais, seja em parte por decisão própria de se limitar a esse campo de atuação.

A Secretaria da Agricultura no campo da pesquisa, fomento ou assistência técnica, não esperou a atuação do Poder Federal, mas pelo contrário, sempre andou na frente; já no campo das medidas fundamentais de curto prazo, foi precocemente alijada das decisões e, pelo menos durante os últimos anos estudados, andou a reboque dos acontecimentos.

As políticas agrárias, as quais estiveram sujeitos os agricultores paulistas, foram e são reconhecidas por estes como principal responsabilidade do Poder Federal. Embora a Secretaria da Agricultura seja sempre um órgão reivindicado pela classe dos proprietários rurais de São Paulo e por estes ocupado, direta ou indiretamente, reconheceram sobejamente as suas limitações, principalmente nas duas últimas décadas do período estudado. Assim é que as queixas fundamentais de agricultores individuais e de suas associações ultimamente têm sido dirigidas, basicamente, ao Poder Federal. Citemos algumas delas: o confisco cambial; o tabelamento dos preços dos produtos agrícolas; os preços mínimos deprimidos; as condições de crédito rural; a legislação tributária, entre outras. Os agricultores, portanto, em relação aos Governos Estaduais e, mais especificamente, à Secretaria da Agricultura de modo geral, não se opõem à "sua política", pois reconheceram politicamente sua falta de poder de decisão sobre as medidas citadas anteriormente. Isto, entretanto, não significa que não possam ter apresentado restrições quanto ao funcionamento e eficiência da máquina estatal em si.

Em nível interno, a Secretaria da Agricultura vê agravadas suas limitações em decorrência da inversão que efetivamente vem ocorrendo na sua estruturação. Enquanto os órgãos encarregados da assistência técnica têm seus terminais localizados junto aos estabelecimentos agrícolas, recebendo o impacto das exigências e críticas, os órgãos federais formuladores de políticas agrárias não têm, ou praticamente não mantêm contatos pessoais com o agricultor. O Estado de São Paulo não possui qualquer órgão do Ministério da Agricultura atuando na "linha de frente". A realidade mostra que aqueles que vivem os problemas relativos à produção agrícola quando muito podem sugerir, reivindicar e transmitir medidas, mas pouco ou nada decidir. E, pelo contrário, aqueles que estão mais distanciados da produção agrícola e que apenas uma ou duas vezes por ano mantêm contato com agricultores ou apenas com suas lideranças, que, enfim, não vivem cotidianamente os problemas de produção, são justamente aqueles autorizados a tomar medidas normativas ou

técnico-administrativas definidoras das políticas agrárias. Em São Paulo, as Casas de Agricultura²⁰ nos municípios vivem e convivem com os problemas dos agricultores todos os dias, enquanto os órgãos de nível mais elevado, quer estadual ou federal, somente tomam conhecimento do problema por ocasião de uma crise, quando os problemas já se agravaram demasiadamente e, também, definem, de cima para baixo, o que deve ser pesquisado, estudado ou implantado.

Em relação a estes aspectos podemos lembrar o problema da eliminação de matrizes bovinas, quando o preço da carne estava baixo ou tabelado. Não há uma consciência sobre o que representa para o setor agrícola e para a população a repetição desse fato.

Quando o Poder Federal resolve intervir financiando a retenção de matrizes, aquelas cabeças já eliminadas só poderão ser repostas daí a dois anos. As dificuldades dos produtores na utilização do PROAGRO acabam tornando quase inócuos os objetivos do Programa. A elevação desproporcional dos preços das rações em relação aos preços dos produtos avícolas somente merece medidas do Governo quando um grande número de granjas avícolas já foram à falência ou desativadas.

Quanto à pesquisa, embora haja certa preocupação dos pesquisadores em atender à "linha de frente", não há um canal de comunicação entre esta e as instituições de pesquisa. Os objetos de pesquisa acabam sendo definidos de um modo informal, representado mais pela sensibilidade, vontade ou interesse do pesquisador ou da instituição financiadora da pesquisa, geralmente federal, que estabelecem *a priori* programas específicos que atendam às suas prioridades.

É importante considerar que no Estado de São Paulo a

²⁰No Estado de São Paulo a assistência técnica ao produtor por parte da Secretaria da Agricultura é feita através das Casas da Agricultura, chefiadas por veterinário ou engenheiro agrônomo. Até 1967, chamavam-se Casas da Lavoura e era apenas um local que servia de base para a atuação dos diversos órgãos da SA. A partir de então passou a ser uma unidade administrativa da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral.

política agrária tem apresentado severas limitações quanto ao próprio desempenho do aparelho do Estado, encarregado dos aspectos de sua formulação e aplicação. Os salários dos profissionais de nível superior, auxiliares e administrativos são baixos e decrescentes, há dificuldades para o transporte, cortes de verbas de custeio e excesso de burocracia para os órgãos de assistência técnica. Por outro lado, as legislações relativas à produção e propriedade rural, tais como: florestal, fundiária, creditícia, sanitária animal, trabalhista, tributária, imposto de renda e muitas outras, são da alçada federal. Desta forma, o campo de manobra legal que resta aos órgãos estaduais de pesquisa e assistência técnica é bastante reduzido, à medida que as sugestões ou propostas de alteração da legislação federal apresentadas por técnicos ou agricultores dificilmente conseguem ser levadas à prática sob forma de modificação nas leis. Este imobilismo nas questões legais geram a adaptação, via aceitação e criação de "legalidades formais" e o não enfrentamento e solução dos problemas que passam a ser considerados como "imutáveis".

É interessante destacar, em relação à Secretaria da Agricultura, que sua direção quase sempre foi ocupada, nos sucessivos governos estaduais, por representantes dos proprietários rurais de São Paulo. Os homens que ocuparam o cargo de secretário da Agricultura, por sua própria condição de agricultor ou pelo comprometimento político e econômico com os agricultores, procuraram cumprir o melhor possível sua missão específica - defender os interesses da lavoura - e o seu próprio, conseqüentemente. Esta missão, que no início era desempenhada com relativa simplicidade e tranqüilidade, com o processo de industrialização e ascensão de uma fração de classe, a industrial ou industrializante, com outros interesses e poder político e econômico crescente, acabou se tornando complexa, árdua, ingrata, desgastante e muitas vezes inócua.

Se no período de 1930-80 a aliança dos agricultores com o setor industrial lhes garantiu a preservação e a manutenção da estrutura fundiária, em troca, foram os primeiros obrigados a abrir ou ver gradualmente abertos os centros de decisão quanto ao

atendimento dos interesses de outros setores na formulação da política agrária.

Esta situação, em relação à Secretaria da Agricultura, agravou-se a partir do fim dos anos 60, em virtude de medidas centralizadoras adotadas em nível federal, compreendendo a eleição indireta dos governadores, a criação de inúmeros órgãos federais centralizadores de decisões, estabelecimento de planos nacionais de desenvolvimento delimitadores (ainda que indiretamente) das ações estaduais, até o esvaziamento político do Ministério da Agricultura.

Verificou-se, cada vez mais, o distanciamento entre a política agrária estabelecida pelo Poder Federal, que acaba sendo praticada em São Paulo, e as expectativas dos agricultores. Estes normalmente de posição conservadora e governista vêem-se obrigados a contestar as políticas adotadas, principalmente no que diz respeito ao confisco cambial, exportações, importações, valores estabelecidos para os preços mínimos, crédito agrícola, taxa de juros, subsídios e tabelamentos, entre outros.

Essa evidente perda de poder político, por parte dos agricultores e da efetiva compressão da sua margem de lucro, intensifica um fenômeno que entre os técnicos da Secretaria é denominado - "O choro do agricultor". Isto é, a reclamação constante de tudo e de todos; enfim, um desencanto crônico com a sua atividade, fato que decorre da sua posição de impotência frente a uma política agrária distante da sua realidade e dos seus interesses e, também, da sua posição de isolamento no contexto do jogo de interesses. Mesmo não vendo atendidos seus interesses econômicos, é forçada a se manter aliada a uma fração hegemônica de classe, que pelo menos lhe garante a manutenção da estrutura fundiária politicamente estável, via saída da expansão das fronteiras agrícolas.

Esta situação de permanente conflito em que vivem os agricultores com o "poder central" pode ser em parte explicada pelo fato de os mesmos fazerem parte do que se pode chamar de "Sociedade Local".

Entende-se por "Sociedade Local" o conjunto de classes

não monopolistas, parcialmente determinadas por sua localização geográfica. Neste conjunto, ocorrem múltiplas contradições. Tais contradições se dão num contexto no qual se estabelece um compromisso entre as classes, pelo qual a classe dominante garante a existência política de uma fração aliada, sob a condição de que esta assegure a anuência dos elementos dominados. Entretanto, estas contradições entre a fração hegemônica local e os elementos dominados, em determinadas circunstâncias, podem ser menos visíveis do que as que ocorrem em relação à classe dominante, dado que o desenvolvimento capitalista cada vez mais reduz o papel da intermediação local. Assim é que pode ser entendido ou explicado o fato de que o discurso de representantes das frações locais, no geral, refere-se muito menos ao receio de uma explosão social e muito mais expressa sua hostilidade ao "poder central". Por outro lado, não podem fugir do fato de que a sua existência política só pode ser garantida pela classe que detém o "poder central"

Esta situação ocorre em grande parte porque o processo de integração das explorações agrícolas faz com que o agricultor passe a depender cada vez mais do capitalismo agroalimentar e financeiro, reduzindo grande parte dos agricultores a um estado semelhante ao "trabalhador a domicílio", o que constitui uma forma de proletarianização, ainda que inconsciente, que não estão dispostos a aceitar.

Assim, os principais intermediários da dominação/direção de classe no meio rural passam a viver uma situação contraditória com a nova relação existente entre o setor monopolista e as classes dominadas, pelo menos onde a transição é muito pronunciada. O fato é que o setor monopolista introduziu, com o desenvolvimento do capitalismo no campo, uma reorganização completa das atividades econômicas em nível local.

Assim, o desencontro dos interesses econômicos dos agricultores com a política agrária praticada decorre de uma crise que é fruto do desenvolvimento de contradições econômicas que implicam o aparecimento de novas formas de relação com o Estado e/ou na transformação de sua relação com o Estado.

As associações patronais que surgiram na forma de sindicatos patronais, cooperativas ou as do tipo União Democrática Ruralista e Frente Ampla constituem-se em novas formas de relação dos agricultores com o Estado.

Da análise de aspectos importantes 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.

Os limites que consideramos como os fundamentos das políticas agrárias, no período 1930-80, praticamente as determinaram *a priori*, devido ao fato de que ao terem sido formuladas já estavam previamente referenciados aos mesmos. Em vista disso, tem-se constituído necessariamente em políticas agrárias bastante semelhantes, diferindo apenas em alguns detalhes. Ao ir gradualmente perdendo o controle das principais medidas de política agrária, a Secretaria da 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.

Numa economia de mercado os fatores fundamentais para a tomada de decisão por parte do agricultor são os preços pagos e recebidos e o custo do dinheiro necessário para produzir. 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.

O quadro inicial de atuação da Secretaria, que era marcado pelas condições naturais de incerteza do mercado, foi gradualmente sendo substituído por condições de incerteza resultantes da intervenção do Poder Federal que se somaram à anterior.

E isso dado, torna-se praticamente impossível saber ou prever o que realmente poderá acontecer na política agrária de uma safra para outra, face às constantes alterações, sem aviso

prévio, das medidas tomadas pelo Poder Federal de um ano para outro.

Esta situação de subordinação e de isolamento, no campo das decisões sobre política agrária, levou a uma situação em que a orientação técnica em nível estadual é sucessivamente atropelada por medidas na área econômica, de tal modo que a prática do estímulo ao avanço tecnológico tenha-se tornado um fim em si.

Dessa forma, enquanto o Poder Federal decide sobre preços mínimos, normas de crédito, volume de crédito para custeio e investimento agrícola, com o objetivo de influir decisiva e vigorosamente nas decisões dos agricultores, em nível estadual torna-se, praticamente, impossível sequer acompanhar adequadamente as modificações, tal a freqüência e imprevisto das mesmas. Como na prática, entretanto, essas medidas têm de ser absorvidas pelos produtores e pela Secretaria da Agricultura, também faz-se de conta que está ocorrendo uma perfeita coordenação entre as partes.

O estudo da intervenção do Estado **relativamente ao setor agrário paulista** permitiu verificar que esta se deu como decorrência dos propósitos relativos ao desenvolvimento capitalista do País e de sua agricultura. Este fato pode ser claramente observado no período estudado pela perda relativa do poder político das Unidades da Federação, que foi expresso através de diferentes momentos políticos de dominação e/ou direção. Assim é que a centralização do poder de decisão ocorreu mediante modificações de ordem constitucionais, legislativas e jurídicas que, em nível do aparelho do Estado, expressaram-se concretamente através da criação de numerosos órgãos em nível federal, encarregados de desenvolver funções técnico-econômicas, administrativas e normativas relativas às atividades econômicas.

A criação destes órgãos foi implementada não só para passarem a desenvolver atividades de anterior responsabilidade das Unidades da Federação, mas também de novas atividades decorrentes do próprio desenvolvimento capitalista da agricultura.

Em nível do aparelho privado (agroindustrial, comercial,

bancário, meios de comunicação) e em decorrência também do desenvolvimento do capitalismo na agricultura, gradualmente, foi sendo montada e fortalecida uma estrutura cujos objetivos foram os de interferir, principalmente, no nível técnico e ideológico em relação ao setor agrícola.

Esta centralização dos núcleos de decisão, necessária e decorrente do desenvolvimento do capitalismo na agricultura, teve como causa e conseqüência o deslocamento do poder político para os setores industriais e financeiros da sociedade que, no início do período estudado, estava concentrado nos proprietários de terras e comerciantes. Este fato pode ser claramente verificado através das características da produção agrícola, das medidas técnico-administrativas propostas ou tomadas e objetivos gerais estabelecidos.

Portanto, acompanhando o movimento de centralização dos núcleos de poder e de decisão em nível federal percebe-se clara e simultaneamente um outro que se dá em relação ao deslocamento da hegemonia entre as frações de classe, através do qual gradualmente afirma-se a do setor industrial em relação ao dos proprietários rurais. Esse movimento por sua vez resultou na expansão do setor privado ligado à agricultura (complexo agroindustrial) que, dada a sua importância econômica e determinante dos padrões tecnológicos da agricultura, levou a descentralização de decisões. Verifica-se, portanto, que a centralização não se deu de modo contínuo. Se ela ocorreu em relação ao Poder Central, o inverso se deu em relação ao setor privado, com o Estado perdendo espaço.

Neste complexo processo do desenvolvimento da formação capitalista brasileira e de deslocamento dos núcleos de poder, as decisões quanto às políticas agrárias, da Secretaria da Agricultura, foram fortemente afetadas.

De uma situação em que a Secretaria tinha sob seu controle os principais elementos que compunham o processo produtivo agrícola, ou seja, mão-de-obra, sementes e mudas, pesquisa agropecuária e assistência técnica, e na qual os parâmetros de decisão do agricultor passavam pelos serviços a

ele prestados pelo órgão, passa gradualmente para outra na qual intensificou-se no processo produtivo agrícola a participação e importância de fatores alheios ao seu controle, como os preços mínimos, o crédito rural, o confisco cambial, o tabelamento de preços, as leis trabalhistas para o campo, a ação do complexo agroindustrial produtor de insumos modernos e processador de matéria-prima agrícola, entre outros.

Pode-se dizer que a Secretaria da Agricultura teve seu papel limitado politicamente muito menos pela retirada de suas atribuições em benefício do Poder Central do que pelo fato de ter assumido, em função do próprio processo de seu fortalecimento, as novas atribuições do Estado, necessárias ao desenvolvimento capitalista da agricultura, assim como, daquelas decorrentes do mesmo. Assim é que, dos "fatores alheios ao seu controle", atrás relacionados, e que atualmente são denominados instrumentos de política agrária, quando transferidos para a Secretaria da Agricultura o foram em reduzida escala. E nestes casos, normalmente, em função de delegação de poder por parte do novo centro de decisão.

Neste complexo de movimentos de poder político e econômico no qual a Secretaria da Agricultura está envolvida é preciso ressaltar que durante o período estudado, sua direção esteve de modo geral entregue a lídimos representantes da classe proprietária rural.

Nos 50 anos de atuação, que foram objeto de análise, sucederam-se 50 titulares na Pasta, o que dá uma média de um Secretário por ano. Os documentos oficiais não tratam dos motivos pelos quais se trocam tantas vezes os Secretários, mas pode-se inferir algumas conclusões em relação a causas e **conseqüências**, pelo menos quanto ao período mais recente.

Em primeiro lugar, acreditamos que decorreram das agitações ou movimentos de acomodação política tanto em nível estadual quanto federal; em segundo lugar, as legítimas aspirações de ascensão política dos ocupantes do cargo de secretário da Agricultura que os obrigaram a abandoná-lo para se candidatarem a outro de nível mais elevado; em terceiro lugar, a incompati-

bilidade dos Secretários com os centros de decisão em relação às políticas agrárias propostas ou efetivadas; em quarto lugar, a ascensão do titular ao cargo de ministro da Agricultura ou a outros cargos de nível mais elevado; e, em quinto lugar, as possíveis idiossincrasias pessoais do Governador do Estado e/ou a eventual inadaptação ou desencanto do titular em relação à complexidade da sua missão e limitações da própria Secretaria.

Como consequência desta rotatividade pode-se relacionar: uma redução da eficiência da estrutura técnico-administrativa; alterações freqüentes nos objetivos de curto prazo; acomodação em relação às diretrizes dos centros de decisão sobre política agrária; frustração do pessoal técnico à medida que não vêm concretizados a maior parte daquilo que é proposto como prioritário; perda da importância relativa da Secretaria da Agricultura frente as de outros setores em nível estadual e federal.

Apesar desta aparente instabilidade, pode-se considerar que o papel da Secretaria da Agricultura, no período estudado, foi estável e isso porque sua estrutura e funcionamento apresentam um certo grau de autonomia em relação às "orientações" dos titulares, não só porque seus órgãos especializados em determinados setores da atividade agrícola têm objetivos claramente definidos mas, também, porque o leque de medidas que podem ser propostas e/ou tomadas é bastante conhecido e limitado.

Pode-se concluir, finalmente, que a Secretaria da Agricultura teve seu trabalho situado nas fimbrias do Poder como ramo do aparelho do Estado que é embebido na técnica e na sua ideologia, acreditando ter desempenhado um papel exclusivamente técnico, sem perceber que a técnica não é apolítica.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ALBUQUERQUE, Rui H. et al. **O setor público de pesquisa agrícola no estado de São Paulo**. Campinas: UNICAMP/IE, 1985. 109p. (PROAGRO - Relatório de Pesquisa, 3).
- ALMEIDA JUNIOR, Antonio M. Do declínio do estado novo ao suicídio de Getúlio Vargas. In: FAUSTO, Boris coord. **O Brasil republicano: sociedade política (1930-1964)**. São Paulo: DIFEL, 1982. v.3, t.3, p.225-255. (História Geral da Civilização Brasileira).
- ALTHUSSER, Louis. *Elements d'autocritique*. Paris, 1974; citado por HIRSCH, Joachim. Observações teóricas sobre o Estado burguês e sua crise. In: POULANTZAS, Nicos. coord. **Estado em crise**. Tradução de Maria Laura V. de Castro. Rio de Janeiro: Graal, 1977. p.110. (Biblioteca de Estudos Humanos -Série Política e Sociedade).
- BENEVIDES, Maria V. de M. **O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976; citado por CAMARGO, Aspásia de A. **A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-1964)**. São Paulo: DIFEL, 1981. v.3, t.3, p.155. (História Geral da Civilização Brasileira).
- BRESSER PEREIRA, Luiz C. Despesas do estado, repartição e valor. **Revista de Economia Política**, SP, v.2, n.3, p.5-29, jul./set. 1982.
- _____. **Estado e subdesenvolvimento industrializado: esboço de uma economia política periférica**. São Paulo: Brasiliense, 1977. 420p.
- BRUNHOFF, Suzane. **Estado e capital: uma análise da política econômica**. Trad. de Denise Cabral e Carlos de Oliveira. Rio de Janeiro: Forense - Universitária, 1985. 158p.
- BRUNO, Regina. **Liberalismo e reforma agrária: o governo Castelo Branco**. s.l.p.: s.ed., 1985. 43p. mimeo.
- BUCCI-GLUCKSMANN, Christine. La problematica gramsciana de la ampliación del estado. In: **Gramsci y el estado: hacia una teoría**

materialista de la filosofia. Traducción de Juan Carlos Garavaglia. s.l.p.: Siglo Veinteuno, s.d. p.93-147.

CAMARGO, Aspásia de A. A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-1964). In: FAUSTO, Boris, coord. **O Brasil republicano: sociedade e política (1930-1964)**. São Paulo: DIFEL, 1981. t.3, v.3, p.121-224. (História Geral da Civilização).

CANO, Wilson. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. Rio de Janeiro: DIFEL, 1977.

CARDOSO, Miriam L. **La construcción de conocimientos, cuestiones de teoría y método**. Mexico: Ediciones Era, 1977.

_____. **Ideologia do desenvolvimento - Brasil: JK - JQ**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. 459p. (Coleção Estudos Brasileiros, 14).

CARDOSO DE MELLO, João M. & BELLUZZO, Luiz G. de M. **Reflexões sobre a crise atual**. Campinas: UNICAMP/DEPE, 1977.

CARVALHO, Horácio M. **Planejamento e estado nas sociedades capitalistas**. Rio de Janeiro: s.ed., 1978. 40p. mimeo.

CASTRO, Antonio B. **7 ensaios sobre a economia brasileira**. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense Unisitária, 1975. v.2.

CENTRO REGIONAL DE AYUDA TECNICA. **Fomento de mercadotecnia y cooperativas agrícolas en Latinoamérica y el Caribe**. Mexico: 1961. citado por BRANT, Sérgio A. **Mercado agrícola brasileiro**. São Paulo: Nobel, 1979. p.15.

DELGADO, Nelson G. **A agricultura nos planos de desenvolvimento do Governo Federal: do Plano Trienal ao III PND**. Porto Alegre: s.ed., 1985. 102p. mimeo.

DINIZ Eli. **Empresário, estado e capitalismo no Brasil: 1930/1945**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. 311p. (Coleção Estudos Brasileiros, 27).

- DINIZ Eli. O Estado novo: estrutura de poder, relações de classes. In: FAUSTO, Boris, coord. **O Brasil republicano: sociedade política (1930-1964)**. São Paulo: DIFEL, 1981. v.3, t.3, p.77-120. (História Geral da Civilização Brasileira).
- DOBB, Maurice. **A evolução do capitalismo**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.
- DRAIBE, Sonia M. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil, 1930-1960**. São Paulo: USP/FFLCH, 1980. 526p. Tese de Doutorado.
- DULLEY, Richard D. **Políticas agrícolas em São Paulo (1930-80): o papel da Secretaria da Agricultura**. Rio de Janeiro: UFRJ/ICHES, 1988. 301p. Dissertação de Mestrado.
- ENGELS, Friedrich. A origem da família, da propriedade e do Estado. Rio de Janeiro, 1964, citado por BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Estado e subdesenvolvimento industrializado: esboço de uma economia política brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 1977. p.75-76.
- FERTILIZANTES, produção agropecuária, comercialização, cooperativismo e armazenamento. In: REUNIÃO DO ALTO CONSELHO AGRÍCOLA, 10., São Paulo, 1979. São Paulo: SA, 1979.
- FREYSSINET, Jacques; MARTIN, Jean Marie; NIZARD, Lucien. Avant propos. In: **Acts du Colloque tenu à Grenoble, Oct. 1973. Planification et Societé**. Grenoble: Presses Universitaires, 1974. p.7-43. (Collection Etat et Societé).
- GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel: a política e o estado moderno**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976. 444p.
- GRAZIANO DA SILVA, José. **Progresso técnico e relações de trabalho na agricultura**. São Paulo: Hucitec, 1981. 210p. (Economia & Planejamento - Série Teses e Pesquisas).
- GUARNIERI, Laura C. **Alguns aspectos sócio-econômicos do planeja-**

- mento na cafeicultura. Campinas: UNICAMP/IFCH, 1979. 213p. Dissertação de Mestrado.
- HELLER, Hermann. **Teoria do estado**. Trad. de Lyango G. da Motta. São Paulo: Mestre Jou, 1968. 374p.
- HIRSCH, Joachim. Observações teóricas sobre o estudo burguês e sua crise. In: POULANTZAS, Nicos. coord. **Estado em crise**. Trad. de Maria Laura V. de Castro. Rio de Janeiro: Graal, 1977. p.85-111. (Biblioteca de Estudos Humanos - Série Política e Sociedade).
- HOMEM DE MELLO, Fernando B. & ACCARINI, José H. **A política econômica e o setor agrícola no Brasil do pós guerra**. São Paulo: USP/IPE, 1979. 199p. (Relatório de Pesquisa, 03).
- IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-70)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE AÇÃO DEMOCRÁTICA - IBAD - Recomendações sobre reforma agrária. Rio de Janeiro, 1961; citado por CAMARGO, Aspásia de A. A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-1964). In: FAUSTO, Boris, coord. **O Brasil republicano: sociedade e política (1930-1964)**. São Paulo: DIFEL, 1981. v.3, tg.3, p.173. (História Geral da Civilização).
- INSTITUTO DE ECONOMIA AGRÍCOLA. **Desenvolvimento da agricultura paulista**. São Paulo: IEA, 1972. 319p.
- INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA. **Estatuto da terra: lei n. 4.504 de 30 nov. 1964**. Brasília: INCRA, 1983. p.7. (Coletânea -MEAF/1983).
- KUBITSCHK DE OLIVEIRA, Juscelino. Mensagem ao Congresso Nacional. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1956; citado por CARDOSO, Mirian L. **Ideologia do desenvolvimento - Brasil: JK - JQ**. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. p.93.
- LESSA, Carlos. Quince aos de politica economica en el Brasil. **Boletim Econômico de América Latina**, Santiago, v.9, n.2, p.153, nov. 1964.

- LEVY, Hebert V. **A lavoura e as autoridades financeiras do país.** São Paulo: Secretaria da Agricultura, Departamento de Produção Vegetal, 1968. 26p. Trabalho apresentado na Reunião do Alto Conselho Agrícola, fev. 1968.
- LUCAS, José. **S.O.S., homem do campo!** São Paulo: Kairós, 1984. 247p.
- MARTINS, José de S. **O cativo da terra.** 2 ed. São Paulo: Ciências Humanas, 1981. 157p.
- MENEGÁRIO, Regina S. **A evolução e o papel do sistema público de pesquisa e assistência técnica à agricultura paulista: 1887-199.** São Paulo: PUC, 1985. - 23p. Dissertação de Mestrado.
- MUELLER, Charles C. A racionalidade, o poder e a formulação de políticas agrícolas no Brasil. In: DIAS, Guilherme L. da S. & LOPES, Mauro de R., eds. **Seminário de política agrícola.** Brasília: Ministério da agricultura, CFP, 1982. p.43-56.
- MULLER, Geraldo. Agricultura e industrialização do campo no Brasil. **Revista de Economia Política, SP, v.2, n.2, p.47-77, abr./jun. 1982.**
- _____. **Revolução agrária no Brasil e as conexões entre agricultura e indústria: um esboço.** s.n.t. mimeo.
- OLIVEIRA, Francisco. **Elegia para uma re(lli)gião: SUDENE, Nordeste. Planejamento e conflitos de classes.** 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. 137p. (Estudos sobre o Nordeste 1).
- _____. **A economia brasileira: crítica à razão dualista.** 4 ed. Petrópolis: Vozes, 1981. 87p.
- _____. **A economia da dependência imperfeita.** 2 ed. Rio de Janeiro: Graal, 1977. 159p. (Biblioteca de Economia, 1).
- PELAEZ, Carlos M. O acordo interamericano de café e o café brasileiro durante a II Guerra Mundial. In: INSTITUTO BRASILEIRO DO CA-

FÉ. Ensaio sobre café e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: IBC, 1973. p.265-297.

POLÍTICA nacional da pecuária de corte. In: REUNIÃO DO ALTO CONSELHO AGRÍCOLA, 3. São Paulo: SA, 1976. 81p.

POULANTZAS, Nicos. *Las classes sociales dans les capitalisme aujourd'hui.* Paris, 1974; citado por HIRSCH, Joachim. *Observações teóricas sobre o estado burguês e sua crise.* In: POULANTZAS, Nicos, coord. **Estado em crise.** Tradução de Maria Laura V. de Castro. Rio de Janeiro: Graal, 1977. p.111. (Biblioteca de Estudos Humanos - Série Política e Sociedade).

QUADROS, Jânio. *Mensagem ao Congresso Nacional.* Brasília: Imprensa Nacional, 1961; citado por CARDOSO, Míriam L. **Ideologia do desenvolvimento - Brasil: JK - JQ.** 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. p.350.

RELATÓRIOS DE ATIVIDADES. São Paulo: Secretaria da Agricultura, 1917, 1927, 1928-1930, 1941-1943, 1946.

SANTOS, Zuleima A. P. de S. **Adoção tecnológica na agricultura paulista.** São Paulo: USP/IPE, 1984. 119p. (Ensaio Econômico, 35).

SÃO PAULO, Alto Conselho Agrícola. **Reunião do Alto Conselho Agrícola, 27 abr. 1979.** São Paulo: SA, 1979.

_____. _____, 16 ago. 1976. São Paulo: SA, 1976.

SÃO PAULO. Governo. **A administração do General Waldomiro Castilho de Lima no Governo de São Paulo como Interventor Federal do Estado.** São Paulo: Imprensa Oficial, 1933.

_____. **Dois anos de governo do Interventor Fernando Costa, 1941-1943.** São Paulo: Departamento Estadual de Imprensa e Propaganda, 1943.

_____. **Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa.** São Paulo: 1948, 1955, 1957, 1960-63.

SÃO PAULO. Governo. **Plano de desenvolvimento integrado, 1964-66.** São Paulo: Imprensa Oficial, 1964.

_____. **II Plano de ação do governo, 1963-66.** São Paulo: Imprensa Oficial, 1962.

SÃO PAULO. Grupo Executivo da Reforma Administrativa. **Reforma administrativa do Serviço Público Estadual: Secretaria da Agricultura.** São Paulo: GERA, 1971. 152p. (Coletânea, 15).

SÃO PAULO. Secretaria da Agricultura. **Diretrizes de atuação da Secretaria da Agricultura - desenvolvimento agrícola: um grande desafio.** São Paulo: SA, 1972.

_____. **Diretrizes e programação, 1975-79.** São Paulo: SA, 1977.

SÃO PAULO. Secretaria da Agricultura. Diretoria de Publicidade Agrícola. **Plano quadrienal do Governo Lucas Nogueira Garcez na Secretaria da Agricultura.** São Paulo: SA, 1962.

SÃO PAULO. Secretaria da Agricultura e Abastecimento. **Diretrizes básicas.** São Paulo: SAA, 1980.

SÃO PAULO. Secretaria de Economia e Planejamento. Coordenadoria de Planejamento e Avaliação. **Manifestações da relação Estado-Urbano no Estado de São Paulo: levantamento sistemático de aspectos da intervenção do governo estadual, 1947 a 1977.** São Paulo: 1979. 340p. (Estudos e Pesquisas, 28).

SÃO PAULO. Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura. **Fundo de expansão agropecuária.** São Paulo: SAA, 1962. 129p.

SCMIDT, Carlos B. & REIS, José. **Rasgando horizontes.** São Paulo: Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio, 1942. 420p.

SCHWARTZMAN, Simon. **São Paulo e estado nacional.** São Paulo: DIFEL, 1975. 190p.

SILVA, Gabriel L.S.P. **Pesquisa agrícola em São Paulo.** In: REUNIÃO

ANUAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA, 34. Campinas: 1982. 11p.

SILVA, Gabriel L.S.P. **Produtividade agrícola, pesquisa e extensão rural**. São Paulo: USP/IPE, 1984. 143p. (Ensaio Econômico, 40).

_____; FONSECA, Maria A. S.; MARTIN, Nelson B. **Pesquisa e produção agrícola no Brasil**. São Paulo: IEA, 1979. 78p. (Relatório de Pesquisa, 17/79).

SILVA, Sérgio. **Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil**. São Paulo: Alfa-ômega, 1976.

SOARES, Gláucio A. D. **Sociedade e política no Brasil**. São Paulo, DIFEL 1973; ALMEIDA JUNIOR, Antonio M. de. **Do declínio do Estado Novo ao suicídio de Getúlio Vargas**. In: FAUSTO, Boris, coord. **O Brasil republicano: sociedade política (1930-1964)**. São Paulo: DIFEL, 1981. v.3, t.3, p.239. (História Geral da Civilização Brasileira).

SORJ, Bernardo. **Estado e classes sociais na agricultura brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980. 152p.

SOUZA, Maria do C. C. C. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)**. São Paulo: Alfa-Ômega de Ciências Sociais, 1976.

TAVARES, Maria da C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre a economia brasileira**. 7 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. 263p.

POLÍTICAS ESTADUAIS PARA A AGRICULTURA: SÃO PAULO, 1930-80

Anexo 1

TABELA A.1.1 - Relação do Secretários da Agricultura no Estado de São Paulo, 1930-80

(continua)

Nome do secretário	Período	Meses	Origem/ocupação	Governo
Fernando Costa	07/1924 a 10/1930			Júlio Prestes
Henrique Sousa Queiróz	10/1930 a 12/1930	2		João Alberto
E. Navarro de Andrade	12/1930 a 07/1931	8	Agrônomo	João Alberto
Adalberto Queiroz Telles	07/1931 a 11/1931	4		Laudo de Camargo
Antonio Alves de Lima	11/1931 a 03/1932	4		Manuel Rabelo
Teodoreto de Camargo	03/1932 a 05/1932	2	Agr./Prof.	Pedro de Toledo
Francisco da Cunha Junqueira	05/1932 a 10/1932	4		Pedro de Toledo
Eugênio Lefèvre	10/1932 a 08/1933	10	Agrônomo	Waldomiro Lima
Adalberto Bueno Neto	08/1933 a 04/1935	20		Armando Salles
Luiz Piza Sobrinho ¹	04/1935 a 11/1936	17	Dep./Pref./Polít.	Armando Salles
Valentim Gentil	11/1936 a 11/1937	12		Armando Salles
Teodoreto de Camargo	11/1937 a 12/1937	1		Cardoso de Mello

¹Presidente da Sociedade Rural Brasileira.

TABELA A.1.1 - Relação do Secretários da Agricultura no Estado de São Paulo, 1930-80

(continua)

Nome do secretário	Período	Meses	Origem/ocupação	Governo
Bento de Abreu Sampaio Vidal ¹	12/1937 a 04/1938	4	Indust./Polít.	J. J. Cardoso de Mello
José Paiva de Castro	04/1938 a 05/1938	1		Adhemar de Barros
Mariano Oliveira Wendell	05/1938 a 04/1939	11		Adhemar de Barros
José Levy Sobrinho	04/1939 a 06/1941	25		Adhemar de Barros
Paulo de Lima Corrêa	06/1941 a 08/1943	26		Fernado Costa
José de Mello Moraes	09/1943 a 11/1945	26	Agr./Prof.	Fernado Costa
Christiano Altenfelder Silva	11/1945 a 02/1946	3	Adv./Agric.	Barbosa Lima Sobrinho
Francisco Malta Cardoso ¹	02/1946 a 03/1947	12	Agric./Adv./Usin.	José Carlos de Macedo Soares
Atkindar Monteiro Junqueira	03/1947 a 01/1948	10	Médico	Adhemar de Barros
Hugo Borghi	01/1948 a 03/1948	2	Político	Adhemar de Barros
Salvador de Toledo Artigas	04/1948 a 10/1949	18		Adhemar de Barros
José Edgard Pereira Barreto	10/1949 a 02/1951	3		Adhemar de Barros

¹Presidente da Sociedade Rural Brasileira.

TABELA A.1.1 - Relação do Secretários da Agricultura no Estado de São Paulo, 1930-80

(continua)

Nome do secretário	Período	Meses	Origem/ocupação	Governo
Antonio de Oliveira Costa	02/1951 a 11/1951	9		Lucas Nogueira Garcez
João Pacheco e Chaves	11/1951 a 09/1953	21	Agríc./Agr.	Lucas Nogueira Garcez
Renato da Costa Lima ¹	09/1953 a 01/1955	16		Lucas Nogueira Garcez
Raimundo F. Souza Martins	01/1955 a 10/1955	9	Agrônomo	Jânio da Silva Quadros
Lincoln Feliciano da Silva	10/1955 a 11/1955	1	Político	Jânio da Silva Quadros
Paulo de Castro Vianna	11/1955 a 04/1956	5		Jânio da Silva Quadros
Antonio Correa Meyer	12/1955 a 03/1956	3	Agrônomo	Jânio da Silva Quadros
Jaime de Almeida Pinto	04/1956 a 05/1958	21	Advogado	Jânio da Silva Quadros
Walter Ramos Jardim	05/1958 a 02/1959	8	Agr./Prof.	Jânio da Silva Quadros
José Bonifácio C. Nogueira	02/1959 a 04/1962	39	Advogado	Carvalho Pinto
Urbano de Andrade Junqueira	04/1962 a 01/1963	9	Agricultor	Carvalho Pinto
Oscar Thompson Filho	01/1963 a 04/1964	14	Agricultor	Adhemar de Barros

¹Presidente da Sociedade Rural Brasileira.

TABELA A.1.1 - Relação do Secretários da Agricultura no Estado de São Paulo, 1930-80

(continua)

Nome do secretário	Período	Meses	Origem/ocupação	Governo
Fernando Penteado Cardoso	04/1964 a 07/1964	3	Agríc./Ind./Agr.	Adhemar de Barros
Antonio Rodrigues Filho	07/1964 a 05/1965	10	Agríc./Agr.	Adhemar de Barros
Arnaldo dos Santos Cerdeira	05/1965 a 03/1966	10	Adv./Polít.	Adhemar de Barros
André Broca Filho	03/1966 a 06/1966	2	Adv./Polít.	Adhemar de Barros
Glauco Pinto Viégas	06/1966 a 01/1967	7	Agrônomo	Laudo Natel
Herbert Victor Levy	02/1967 a 01/1969	23	Adv./Agr./Polít./Exp.	Abreu Sodré
Antonio Rodrigues Filho	01/1969 a 07/1970	17	Agríc./Agr.	Abreu Sodré
Paulo da Rocha Camargo	07/1970 a 03/1971	8	Agríc./Agr.	Abreu Sodré
Rubens Araújo Dias	03/1971 a 03/1975	48	Agríc./Agr.	Laudo Natel
Pedro Tassinari Filho	03/1975 a 07/1977	28	Agríc./Ind./Eng.Quím.	Paulo Egydio Martins
Paulo da Rocha Camargo	07/1977 a 03/1979	20	Agríc./Agr.	Paulo Egydio Martins
Gerardo Diniz Junqueira	03/1979 a 07/1979	4	Agríc./Agr.	Paulo Salim Maluf

TABELA A.1.1 - Relação do Secretários da Agricultura no Estado de São Paulo, 1930-80

(conclusão)				
Nome do secretário	Período	Meses	Origem/ocupação	Governo
Eduardo Pereira de Carvalho	07/1979 a 01/1980	7	Economista	Paulo Salim Maluf
Guilherme Afif Domingos	01/1980 a 02/1982	28	Adm. Empresa	Paulo Salim Maluf
Cláudio Braga Ferreira	02/1982 a 11/1983	21	Agric./Agr.	Paulo Salim Maluf
Renato Cordeiro	11/1982 a 02/1983	9	Médico	Paulo Salim Maluf
José Gomes da Silva	03/1983 a 12/1983	9	Agric./Agr.	Franco Montoro
Nelson Nicolau	12/1983 a 02/1986	22	Agric./Polít.	Franco Montoro
Gilberto Dupas	03/1986 a 03/1987	12	Economista	Franco Montoro

TABELA A.1.2 - Pronunciamento de João Rodrigues Alkmin no Alto Conselho Agrícola em 27/04/79

Reivindicação/reclamação	Medidas propostas	Objetivos gerais
As populações do campo estão se transferindo para as cidades (assalariados, meeiros, arrendatários e pequenos proprietários).	Orientação técnica, garantia de preços mínimos, aquisição de safras, financiamentos rápidos e oportunos a juros módicos, via cooperativas.	Aumento de produção e da produtividade a curto prazo.
Dificuldades ou impossibilidade dos trabalhadores rurais de receberem remuneração identificam-os aos setores urbanos.	1 - Facilidades para aquisição de insumos via cooperativas.	
Falta de segurança dos arrendatários em virtude dos preços baixos alcançados por sua produção.	2 - Isenção de ICM nas exportações de hortigranjeiros.	
Dificuldades na obtenção de financiamentos, mesmo o de custeio, seja pela sua inibição, seja por falta de documentação completa ou por não serem donos do imóvel.	3 - Garantia de fornecimento de máquinas agrícolas às cooperativas.	
Falta de instalações para armazenamento da safra na propriedade.	4 - Facilidade de crédito e orientação técnica para a construção de depósitos e silos.	
Falta de condições e de aparelhamento para estocagem e industrialização de produtos perecíveis por parte dos produtores e suas cooperativas.	5 - Facilidade de financiamento às cooperativas para instalação de armazens, silos e câmaras frigoríficas para atendimento aos pequenos produtores.	
	6 - Incentivo ao financiamento a longo prazo das unidades industriais para o aproveitamento de safras de produtos perecíveis.	
	7 - Controle rigoroso das importações de agropecuária de forma a não prejudicar o produtor nacional.	

Fonte: SÃO PAULO, 1979.

TABELA A.1.3 - Pronunciamento de Geraldo Diniz Junqueira no Alto Conselho Agrícola em 27/04/79

Reivindicação/reclamação	Medidas propostas	Objetivos gerais
Os governos de uns anos para cá têm determinado prioridades e preferências voltadas para uma violenta e forçada industrialização às custas do setor primário.	Que antes do plantio de cada safra, fossem estabelecidas e combinadas todas as medidas de incentivo à produção, bem como justificadas - ainda que indesejáveis - as restrições à comercialização * a vigorar durante aquela mesma safra, não sem ouvir as opiniões dos agricultores antes de tomar qualquer nova medida relativa ao setor primário.	Produzir a contento e a fartar. Dar ao País a contribuição histórica da agropecuária de abastecer a nossa mesa e, ao mesmo tempo, conseguir no balanço de pagamentos, aquele largo saldo de divisas que determinará e financiará o nosso desenvolvimento e a nossa tão sonhada independência econômica.

Fonte: SÃO PAULO, 1979.

TABELA A.1.4 - Pronunciamento do Dr. Fábio Meirelles no Alto Conselho Agrícola em 24/08/76

(continua)

Reivindicação/reclamação	Medidas propostas	Objetivos gerais
Preços mínimos baseados em custos de produção instituídos por dados reais e não políticos.	Desvinculação dos preços mínimos da concessão dos financiamentos.	Perfeccionamento dos instrumentos oficiais.
Desburocratização do crédito rural.	Conceder sob forma de choques especiais com valores determinados por custos reais de produção. Juros que gerem custos competitivos para a exportação e mercado interno.	Garantir ao produtor rural a comercialização de produtos agrícolas em níveis pelo menos equivalentes ao seu custo de produção, reduzindo os riscos inerentes à atividade, cujos reflexos são internos e externos.
Produção insuficiente de sementes certificadas pelo Governo.	Ampliação dos campos de cooperação.	
Preços das máquinas são fator impeditivo ao desenvolvimento do setor produtivo.	Melhorar preços e qualidade dos produtos.	Impedir o oligopólio da comercialização.
Cooperativismo como condição para os produtores enfrentarem os entraves da comercialização tanto no mercado interno quanto externo.	Estimular o cooperativismo.	Retorno por parte da indústria de máquinas face ao sacrifício que a agropecuária faz para viabilizá-la.
Preços proibitivos dos insumos.	Controlar por todos os meios e modos o setor industrial.	Suprir as deficiências governamentais na área de: assistência técnica, mercados distribuidores de crédito, de armazenamento e de comercialização.
Exigir do produtor maiores níveis de produtividade e da produção.	Incentivar a extensão rural, proporcionando ao agricultor a transferência de tecnologia e a informação adequada em tempo hábil.	Deslanchar a produção.

Fonte: SÃO PAULO, 1976.

TABELA A.1.4 - Pronunciamento do Dr. Fábio Meirelles no Alto Conselho Agrícola em 24/08/76
(conclusão)

Reivindicação/reclamação	Medidas propostas	Objetivos gerais
Difusão dos trabalhos técnicos.	Divulgação dos trabalhos técnicos de forma prática e objetiva.	Oferta de insumos a preços compatíveis com a situação da agricultura.
Dificuldades estruturais no setor de comercialização nas próprias Contrais de Abastecimento.	Ação enérgica do Governo.	Satisfazer a demanda interna e externa de alimentos, exportar excedentes necessários para equilibrar a balança de pagamentos e assegurar o controle da inflação.
Incremento da agroindústria junto às fontes produtoras.	Medidas de crédito rural.	Obter resultados.
Zoneamento agrícola.	Integração viária de ferrovias, rodovias e hidrovias.	Desenvolvimento ecológico e incremento da produção.
Classificação e transformação dos produtos.		Obtenção de melhores preços.
Maior racionalização dos transportes.		Transformar o Brasil em Celeiro do Mundo.
Adoção de políticas agrícolas, calcadas em efetivos e racionais planejamentos a longo prazo.		
Evitar o intervencionismo estatal na agropecuária.		

Fonte: SÃO PAULO, 1976.

TABELA A.1.5 - Pronunciamento do Dr. Renato Ticoulat no Alto Conselho Agrícola em 27/04/79
(continua)

Reivindicação/reclamação	Medidas propostas	Objetivos gerais
A agricultura está descapitalizada, mal organizada, o agricultor atônito e endividado e a estrutura agrícola desprofissionalizada.	<ol style="list-style-type: none"> 1) estabelecimento de regras de comercialização claras e anteriores ao plantio, sem alterações casuísticas durante e após a colheita. 2) garantia de aquisição da safra a preços remuneradores. 3) implementação de programas de armazenamento, visando constituir estoques reguladores. 4) fornecimento de recursos para pré-comercialização, para dar oportunidade para o agricultor comercializar parcialmente sua safra. 5) desenvolvimento de corredores de abastecimento e comercialização para tornar os produtos competitivos no mercado externo e reduzir preço ao consumidor. 6) desoneração fiscal progressiva sobre a comercialização de produtos agrícolas. 	Chegar em poucos anos a uma agricultura de abundância.

Fonte: SÃO PAULO, 1979.

TABELA A.1.5 - Pronunciamento do Dr. Renato Ticoulat no Alto Conselho Agrícola em 27/04/79
(conclusão)

Reivindicação/reclamação	Medidas propostas	Objetivos gerais
A agricultura está descapitalizada, mal organizada, o agricultor atônito e endividado e a estrutura agrícola desprofissionalizada.	<p>7) eliminação da co-responsabilidade do agricultor nas operações financeiras de comercialização.</p> <p>8) criação de um sistema nacional de informação de mercado agrícola de fácil acesso ao agricultor.</p> <p>9) institucionalização do mercado futuro para produtos agrícolas.</p> <p>10) renúncia à utilização de procedimentos tais como: cotas de contribuição, tabelamentos, contingenciamento, acordos de cavalheiro, etc., que resultem em apropriação pelo governo de parte da receita do produtor.</p> <p>Um nível de intervenção que reserve ao Poder Público a função de árbitro e mediador entre os legítimos interesses econômicos do produtor e os anseios de abastecimento do consumidor e a demanda do setor externo.</p>	Chegar em poucos anos a uma agricultura de abundância.

Fonte: SÃO PAULO, 1979.

TABELA A.1.6 - Pronunciamento do Dr. Herbert Levy em Fevereiro de 1968

(continua)

Reivindicação/reclamação	Medidas propostas	Objetivos gerais
<p>Nos últimos anos o lavrador tem sido sistematicamente exposto à especulação do atravessador e obrigado a vender o produto a preços inferiores... na medida em que o produto se transferiu do produtor ao maquinista, industrial ou negociante, subiu consideravelmente o preço.</p>	<p>É preciso garantir ao produtor, através de sistema de preços mínimos, a parte certa e justa do valor que o consumidor venha a pagar.</p>	<p>Melhorar gradativamente a sorte desse desamparado setor rural.</p>
<p>O custo dos tratores e mecanização está muito elevado.</p>		
<p>A lavoura, apesar da sua situação econômica difícil, está sendo obrigada a subsidiar a instalação de indústria, indiscutivelmente útil e necessária. Por que só ela deve pagar?</p>		
<p>Taxas de juros para aquisição de tratores é inteiramente insuficiente e inadequada.</p>		

Fonte: LEVY (1968).

TABELA A.1.6 - Pronunciamento do Dr. Herbert Levy em Fevereiro de 1968

(continua)

Reivindicação/reclamação	Medidas propostas	Objetivos gerais
<p>O café não é o responsável pela inflação. Não é a produção de São Paulo que está onerando o IBC. O subsídio ao consumo do café no mercado interno está distorcido 50%.</p>	<p>Política cafeeira de equilíbrio de produção através de uma regulamentação adequada do plantio. Supressão do subsídio para o mercado interno e reexame da política do café para que o combate à superprodução não se faça às custas da ruína do produtor.</p>	<p>Evitar o agravamento do processo de abandono das terras de cultivo que vão se transformando em pastagens, gerando desemprego. Evitar a derrubada de preços.</p>
<p>O crédito agrícola deve atender o produtor com a garantia do produto colhido.</p>		
<p>Proibição de importação de produtos agrícolas, sem anuência dos órgãos técnicos da Agricultura e Abastecimentos Federais.</p>		

Fonte: LEVY (1968).

TABELA A.1.6 - Pronunciamento do Dr. Herbert Levy em Fevereiro de 1968

(conclusão)

Reivindicação/reclamação	Medidas propostas	Objetivos gerais
Financiamento para calagem.		
Relações entre empregados e empregadores rurais.	Reexame do estatuto do trabalhador rural, sua regulamentação e problemas de previdência social rural.	
Financiamento para armazenagem dos produtos perecíveis.	Infra-estrutura indispensável para que possam também ter preços mínimos e financiamento.	Evitar que os produtores de produtos perecíveis sejam obrigados a vender seus produtos abaixo do custo de produção beneficiando os atravessadores.
Módulos regionais do IBRA fora da realidade, causando dificuldades nas vendas das terras.	Desburocratização.	Não intervenção do Estado.

Fonte: LEVY (1968).

TABELA A.1.7 - Pronunciamento do Dr. Pedro Tassinari Filho no Alto Conselho Agrícola em 16/08/76

Reivindicação/reclamação	Medidas propostas	Objetivos gerais
Desigual tratamento da política econômica em relação a produtos industrializados e aos agropecuários.	Melhores preços	Não explicitados.

Fonte: SÃO PAULO, 1976.

TABELA A.1.8 - Pronunciamento do Dr. José Mário Junqueira de Azevedo no Alto Conselho Agrícola em 16/08/76

Reivindicação/reclamação	Medidas propostas	Objetivos gerais
Menor intervenção estatal, devendo a mesma ser restrita aos problemas de orientação técnica, sanitária, creditícia e de controle de estoques.	Não há necessidade de preços de sustentação, tabelamento e confisco para a exportação de carne.	Beneficiar o produtor e o consumidor.

Fonte: SÃO PAULO, 1976.

TABELA A.1.9 - Resumo das Medidas Propostas e/ou Tomadas e Objetivos Gerais da Política Agrária da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo, 1927-30 a 1979-82

(continua)

Item	1927-30	1931-37	1938-40	1941-45	1946-50	1951-54	1955-58	1959-62	1963-66	1967-70	1971-74	1975-78	1979-82
1 - Fomento/assistência técnica													
Fomento da produção				
Suprimento de bens e serviços	
Prod. e dist. de sementes e mudas		
Assistência técnica	
Mecanização agrícola			
Empréstimo de reprodutoras												
Incentivo ao uso de insumos							
Campanha de maior produção						
Melhoria e eficiência da prod. agríc.												
Produção e distribuição de calcário												
Prod. de fertilizantes fosfatados												
Distribuição e venda de fungicidas												
Análise de solo regional												
Publicidade agrícola					

Fonte: Dados das tabelas A.1.11 a A.1.23.

TABELA A.1.9 - Resumo das Medidas Propostas e/ou Tomadas e Objetivos Gerais da Política Agrária da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo, 1927-30 a 1979-82

(continua)

Item	1927-30	1931-37	1938-40	1941-45	1946-50	1951-54	1955-58	1959-62	1963-66	1967-70	1971-74	1975-78	1979-82
1 - Fomento/assistência técnica													
Seguro agrícola				-----									
Financiamento				-----									
Renda mínima para o produtor									-----				
Crédito agrícola										-----			-----
2 - Pesquisa													
Café	-----												
Fundo de pesquisa					-----								
Pesquisa agrônômica	-----	-----	-----	-----		-----	-----	-----	-----	-----		-----	
Assent. das bases cient. da cult. agric.	-----												
Pesquisas das águas subterrâneas						-----							
Pesquisa em Economia Agrícola							-----						
Regionalização da pesquisa									-----				
Tecnologia de alimentos								-----		-----			-----
3 - Mão-de-obra													
Colonização oficial e privada	-----	-----	-----										
Ensino agrícola	-----	-----			-----	-----	-----	-----	-----				
Promoção da imigração	-----	-----	-----		-----	-----	-----						
Aperfeiçoamento da mão-de-obra	-----	-----					-----						
Eliminação do subemprego rural									-----				
Migração					-----								

Fonte: Dados das tabelas A.1.11 a A.1.23.

TABELA A.1.9 - Resumo das Medidas Propostas e/ou Tomadas e Objetivos Gerais da Política Agrária da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo, 1927-30 a 1979-82

(continua)

Item	1927-30	1931-37	1938-40	1941-45	1946-50	1951-54	1955-58	1959-62	1963-66	1967-70	1971-74	1975-78	1979-82
4 - Armazenamento/abastecimento													
Fiscalização de preços ao consumidor											
Armazenamento							
Abastecimento			
Racionamento											
Preços mínimos para cereais												
Regularização da produção de leite												
Melhoria na dieta alimentar da população					
Melhoria no sistema de comercialização												
Melhoria nas vias de comunic. c/s capital												
Estudos s/emprego do álcool em mist.c/gasolina												
5 - Relações com o Governo Federal													
Indenização e perdão da dívida									
Denúncia de política do Gov. Federal									

Fonte: Dados das tabelas A.1.11 a A.1.23.

TABELA A.1.9 - Resumo das Medidas Propostas e/ou Tomadas e Objetivos Gerais da Política Agrária da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo, 1927-30 a 1979-82

(continua)

Item	1927-30	1931-37	1938-40	1941-45	1946-50	1951-54	1955-58	1959-62	1963-66	1967-70	1971-74	1975-78	1979-82
5 - Relações com o Governo													
Federal													
Coordenação com o Governo Federal									-----				
Luta p/erradicação de cafeeiros antieconômicos									-----				
Luta contra a polft. de merc. do IBC									-----				
Análise polft. agric. Gov. Federal													-----
Incremento a export. prod. agric.											-----	-----	-----
6 - Combate a pragas e doenças													
Do café													-----
Do algodão	-----	-----											
Combate ao gafanhoto					-----								
Combate ao cancro-clítrico							-----						
Combate ao carvão da cana								-----					
Produção de vacinas						-----							

Fonte: Dados das tabelas A.1.11 a A.1.23.

TABELA A.1.9 - Resumo das Medidas Propostas e/ou Tomadas e Objetivos Gerais da Política Agrária da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo, 1927-30 a 1979-82 (continua)

Item	1927-30	1931-37	1938-40	1941-45	1946-50	1951-54	1955-58	1959-62	1963-66	1967-70	1971-74	1975-78	1979-82
7 - Infra-estrutura/planejamento													
Fontes agrícolas de energia													-----
Reerguimento econômico do Vale do Paraíba			-----		-----								
Irrigação e drenagem									-----				-----
Industrialização rural									-----				
Levantamento aerofotogramétrico								-----					
Estímulo à eletrificação rural									-----				
Engenharia rural										-----			
Zonamento agrícola													-----
Melhoria da habitação rural/vias comun.							-----		-----				
Exportação			-----										

Fonte: Dados das tabelas A.1.11 a A.1.23.

TABELA A.1.9 - Resumo das Medidas Propostas e/ou Tomadas e Objetivos Gerais da Política Agrária da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo, 1927-30 a 1979-82

(continua)

Item	1927- 30	1931- 37	1938- 40	1941- 45	1946- 50	1951- 54	1955- 58	1959- 62	1963- 66	1967- 70	1971- 74	1975- 78	1979- 82
8 - Administração													
Reorganização administrativa	-----	-----	-----	-----			-----			-----			-----
9 - Cooperativismo/associativismo													
Associativismo												-----	-----
Cooperativismo		-----					-----		-----	-----		-----	
10 - Informação econ./Economia Agrícola													
Estatísticas agrícolas			-----										
Economia agrícola							-----			-----		-----	
Contabilidade agrícola													
Informação de mercado													-----
11 - Preservação de recursos naturais													
Preservação de recursos naturais	-----		-----				-----	-----				-----	-----
Florestamento e reflorestamento				-----		-----	-----	-----	-----	-----			
Conservação do solo				-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----			
Poluição ambiental			-----										

Fonte: Dados das tabelas A.1.11 a A.1.23.

TABELA A.1.9 - Resumo das Medidas Propostas e/ou Tomadas e Objetivos Gerais da Política Agrária da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo, 1927-30 a 1979-82

(continua)

Item	1927-30	1931-37	1938-40	1941-45	1946-50	1951-54	1955-58	1959-62	1963-66	1967-70	1971-74	1975-78	1979-82
12 - Fiscalização/padronização													
Fiscalização de adubos	-----	-----					-----				-----	-----	-----
Regulamentação de export. de frutas		-----											
Fiscalização da cotonicultura		-----	-----										
Fiscalização do comércio de mudas			-----										
Padronização de produtos agrícolas			-----										
Fiscalização de produtos agrícolas			-----			-----		-----			-----		-----
Regulamentação do comércio de adubos e rações	-----						-----				-----	-----	-----
13 - Novas atividades agrícolas													
Avicultura	-----				-----								
Apicultura	-----				-----								
Piscicultura	-----				-----					-----			
Sericicultura	-----			-----	-----		-----						

Fonte: Dados das tabelas A.1.11 a A.1.23.

TABELA A.1.9 - Resumo das Medidas Propostas e/ou Tomadas e Objetivos Gerais da Política Agrária da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo, 1927-30 a 1979-82

(conclusão)

Item	1927-30	1931-40	1938-45	1941-50	1946-54	1951-58	1955-62	1959-66	1963-70	1967-74	1971-78	1975-82
13 - Novas atividades agrícolas												
Seringueira											
Trigo											
Soja											
Citricultura										
Fumicultura											
Fruticultura												
Algodão												
14 - Participação												
Alto Conselho Agrícola										
Conselhos Agrícolas Municipais											
Representação											
15 - Questão fundiária												
Imposto Territorial Rural											

Fonte: Dados das tabelas A.1.11 a A.1.23.

TABELA A.1.10 - Síntese das Medidas Propostas e/ou Tomadas da Política Agrária da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo, 1927-30 a 1979-82

Item	1927- 30	1931- 37	1938- 40	1941- 45	1946- 50	1951- 54	1955- 58	1959- 62	1963- 66	1967- 70	1971- 74	1975- 78	1979- 82
1 - Fomento/assistência técnica
2 - Pesquisa
3 - Preservação de recursos naturais
4 - Armazenamento/abastecimento
5 - Infra-estrutura/planejamento
6 - Mão-de-obra
7 - Fiscalização/padronização
8 - Relações com o Governo Federal
9 - Combate a Pragas e Doenças
10 - Informação econ./Economia Agrícola
11 - Cooperativismo/associativismo
12 - Administração
13 - Novas atividades agrícolas
14 - Participação
15 - Questão fundiária

Fonte: Dados das tabelas A.1.11 a A.1.23.

TABELA A.1.11 - Medidas Propostas e/ou Tomadas e Objetivos Gerais de Política Agrária da Secretaria da Agricultura, Estado de São Paulo, Período 1927-30

(continua)

Medidas propostas e/ou tomadas	Objetivos gerais
<p>1 - Estudos sobre</p> <p>1.1 - Importância da adubação fosfatada na agricultura paulista.</p> <p>1.2 - Adubação racional e econômica para o caféeiro.</p> <p>1.3 - A influência da matéria orgânica.</p> <p>1.4 - Variedades do algodão e milho.</p> <p>1.5 - Experiências com variedades de frutíferas de origem alemã.</p> <p>2 - Início da fiscalização de adubos.</p> <p>3 - Levantamento das bases científicas da cultura do algodoeiro no território paulista.</p> <p>4 - Distribuição de sementes e mudas selecionadas para sua multiplicação em campos de sementes, a destinadas à distribuição aos lavradores do Estado de São Paulo.</p> <p>5 - Desenvolvimento da Citricultura.</p> <p>6 - Transformação do Instituto de Veterinária em Escola de Medicina Veterinária.</p> <p>7 - Facilidades e subsídios à prospecção de petróleo e fontes de apatita.</p>	<p>1 - Obter maior eficiência no acompanhamento da evolução do cenário agrícola e comercial do Estado.</p> <p>2 - Evitar a destruição desmodada das matas e a extinção da flora.</p> <p>3 - Estudo técnico e prático das questões relativas à defesa agrícola e animal.</p> <p>4 - Execução de um programa racional e completo de inspeção e fomento das atividades agrícolas.</p> <p>5 - Melhorar a racionalização das culturas.</p>

Período 1927-30: Governo Federal - Washington Luiz
Governo Estadual - Júlio Prestes

Ministério da Agricultura - Geminiano Lira de Castro
Secretário da Agricultura - Fernando Costa

TABELA A.1.11 - Medidas Propostas e/ou Tomadas e Objetivos Gerais de Política Agrária da Secretaria da Agricultura, Estado de São Paulo, Período 1927-30

(conclusão)

Medidas propostas e/ou tomadas	Objetivos gerais
<p>9 - Criação do Instituto Biológico de Defesa Agrícola e Animal.</p> <p>8 - Regulamentação da exploração das matas. Divisão do Estado em Distritos Florestais.</p> <p>10 - Transformação das Diretorias de Agricultura e Indústria Pastoril da SAIC em Diretorias de Inspeção e Fomento e Diretoria da Indústria Animal.</p> <p>11 - Facilitar a aquisição de máquinas agrícolas com o pagamento somente após colhido e vendido o produto.</p> <p>12 - Apoio à Apicultura</p> <p>13 - Substituição de variedades de cana-de-açúcar.</p> <p>14 - Estudos e sugestões no sentido do emprego do álcool em mistura com a gasolina.</p> <p>15 - Criação de uma Seção de Caça e Pesca na Diretoria de Inspeção Animal.</p> <p>16 - Criação da primeira escola de pesca no Brasil.</p> <p>17 - Aprovação do Código de Polícia Sanitária Animal para o Estado.</p> <p>18 - Instalação do Parque de Avicultura.</p> <p>19 - Cursos de Capacitacao de Apicultura e Avicultura.</p> <p>20 - Início das atividades oficiais relativas à cultura, ensino e divulgação da Sericicultura no Estado, com a instalação de 85 estações modelos e postos serícolas.</p>	<p>6 - Conservação do solo e colheita racional, produção de cafés finos.</p> <p>7 - Combate ao "mosaico".</p> <p>8 - Baratear o preço do combustível e regularizar o mercado açucareiro.</p> <p>9 - Fiscalização rigorosa visando evitar a extinção da população animal de nossos rios, campos e matas.</p> <p>10 - Ensino prático e venda de matrizes.</p> <p>11 - Estímulo à Apicultura e à Avicultura.</p> <p>12 - Estímulo à Sericicultura.</p>

Período 1927-30: Governo Federal - Washington Luiz
Governo Estadual - Júlio Prestes

Ministério da Agricultura - Geminiano Lira de Castro
Secretário da Agricultura - Fernando Costa

TABELA A.1.12 - Medidas Propostas e/ou Tomadas e Objetivos Gerais de Política Agrária da Secretaria da Agricultura, Estado de São Paulo, Período 1931-37

(continua)

Medidas propostas e/ou tomadas	Objetivos gerais
1 - Extinção do Departamento Estadual do Trabalho e Patronato Agrícola e criação do Departamento Estadual do Trabalho Industrial, Comercial e Doméstico.	1 - Incentivar a criação de cooperativas.
2 - Criação do Departamento de Assistência ao Cooperativismo (DAC) (1933).	2 - Ampliação do campo de pesquisas, combate à broca do café e fiscalização.
3 - Regulamentação do comércio de adubos e produtos destinados à alimentação animal.	3 - Combate à broca da raiz.
4 - Criação de um Serviço de Citricultura destacado do Instituto Agrônômico.	4 - Introdução de imigrantes para atender exclusivamente aos serviços agrícolas.
5 - Reorganização do Instituto Biológico de Defesa Agrícola e Animal que passa a se chamar Instituto Biológico.	5 - Dar renome às frutas brasileiras no exterior.
6 - Obrigatoriedade por lei da queima de restos da cultura do algodão.	6 - "Formar na mocidade, hábitos de trabalho e valorização do esforço humano."
	7 - Organizar o setor de produção algodoeira nos limites do Instituto Agrônômico.

Período 1931-37:

Governo Federal - Getúlio Vargas (ditador)

Ministério da Agricultura - Assis Brasil
Juarez Távora

Governo Estadual - João Alberto Lins
Leudo de Camargo
Manoel Rebelo
Pedro de Toledo
Waldomiro Lima
Armando Sales da Oliveira

Secretaria da Agricultura - Henrique de Souza Queiroz
Edmundo Navarro de Andrade
Adalberto O. Tollos
Antonio Alves de Lima
Theodorato de Camargo
Francisco da Cunha Junqueira
Eugênio Lafèvre
Adalberto Bueno Neto
Luiz Piza Sobrinho
Valentim Gentil

TABELA A.1.12 - Medidas Propostas e/ou Tomadas e Objetivos Gerais de Política Agrária da Secretaria da Agricultura, Estado de São Paulo, Período 1931-37

(conclusão)

Medidas propostas e/ou tomadas	Objetivos gerais
7 - Criação do Departamento da Produção Vegetal.	1 - Incentivar a criação de cooperativas.
8 - Reorganização do DAC.	2 - Ampliação do campo de pesquisas, combate à broca do café e fiscalização.
9 - Restabelecimento do Serviço de Imigração patrocinado pelo Estado, através de solicitação à Secretaria.	3 - Combate à broca da raiz.
10 - Regulamentação da exportação de frutas, padronização e fiscalização.	4 - Introdução de imigrantes para atender exclusivamente aos serviços agrícolas.
11 - Prêmios para produtores de fumo em folha que construísem estufas.	5 - Dar renome às frutas brasileiras no exterior.
12 - Criação de Clubes de Trabalho.	6 - "Formar na mocidade, hábitos de trabalho e valorização do esforço humano."
13 - Regulamentação do Decreto que tornava obrigatória a destruição dos restos de cultura de algodão.	7 - Organizar o setor de produção algodoeira nos limites do Instituto Agrônômico.
14 - Nova regulamentação da ação do Serviço de Fomento do Algodão.	

Período 1931-37:

Governo Federal - Getúlio Vargas (ditador)

Governo Estadual - João Alberto Lins
 Laudo de Camargo
 Manoel Rabelo
 Pedro de Toledo
 Waldomiro Lima
 Armando Sales de Oliveira

Ministério da Agricultura - Assis Brasil

Juarez Távora

Secretaria da Agricultura - Henrique de Souza Queiroz

Edmundo Navarro de Andrade

Adalberto Q. Tolles

Antonio Alves de Lima

Theodoro de Camargo

Francisco da Cunha Junqueira

Eugênio Lefèvre

Adalberto Bueno Neto

Luiz Piza Sobrinho

Valentim Gentil

TABELA A.1.13 - Medidas Propostas e/ou Tomadas e Objetivos Gerais de Política Agrária da Secretaria da Agricultura, Estado de São Paulo, Período 1938-40

(continua)

Medidas propostas e/ou tomadas	Objetivos gerais
<p>1 - Criação do Departamento Central de Estatística, transformado posteriormente em Diretoria de Estatística, Indústria e Comércio da SA.</p> <p>2 - Indicação da Bolsa de Mercadorias de São Paulo para executar os serviços de classificação de algodão e seus subprodutos.</p> <p>3 - Reorganização da Fazenda de Criação de Pindamonhangaba, criação de subestações de laticínios, avicultura, agrostologia, sericicultura, apicultura, piscicultura, inseminação artificial, inspetorias zootécnicas, Escola de Laticínios, posto de experimentação de ovinos, estações experimentais de olericultura e horticultura, de cereais, leguminosas, fibras, de frutas européias, viticultura, enologia, de seleção de tubérculos de batata e hortos de florestamento.</p> <p>4 - Criação do Departamento de Botânica e Departamento de Zoologia.</p> <p>5 - Transformação da Diretoria de Terras de Colonização e Imigração e Colonização (1939).</p>	<p>1 - Reerguimento econômico do Vale do Paraíba.</p> <p>2 - Adaptar os serviços estaduais de imigração à legislação federal e dar maior eficiência ao suprimento de braços à lavoura, à assistência ao imigrante e ao trabalhador agrícola nacional e à colonização oficial e particular.</p> <p>3 - Proceder, com o auxílio dos institutos técnicos ou científicos, à pesquisa e investigações no sentido de reduzir as taxas de poluição das águas superficiais e freáticas.</p> <p>4 - Organizar cadastro de produtores industriais e consumidores, estabelecer preços, propor medidas para regularizar a produção e estudar as questões econômicas referentes ao produto.</p>

Período 1938-40:

Governo Federal - Getúlio Vargas (ditador)

Governo Estadual - J. J. Cardozo de Mello

Adhemar de Barros

Ministério da Agricultura - Fernando Costa
Secretaria da Agricultura - Theodorato Camargo

Bento A. S. Vidal

José Paiva de Castro

Mariano A. Wendell

José Levy Sobrinho

TABELA A.1.13 - Medidas Propostas e/ou Tomadas e Objetivos Gerais de Política Agrária da Secretaria da Agricultura, Estado de São Paulo, Período 1938-40

(conclusão)

Medidas propostas e/ou tomadas	Objetivos gerais
6 - Transformação da Seção de Engenharia Rural do Instituto Agronômico em Divisão Rural subordinada diretamente ao Gabinete.	1 - Reerguimento econômico do Vale do Paraíba.
7 - Baixadas normas e regulamentos para o benefício, classificação e fiscalização do milho destinado à exportação.	2 - Adaptar os serviços estaduais de imigração à legislação federal e dar maior eficiência ao suprimento de braços à lavoura, à assistência ao imigrante e ao trabalhador agrícola nacional e à colonização oficial e particular.
8 - Regulamentação da fiscalização do comércio de mudas.	3 - Proceder, com o auxílio dos institutos técnicos ou científicos, à pesquisa e investigações no sentido de reduzir as taxas de poluição das águas superficiais e freáticas.
9 - Instituição de uma Comissão de Investigação da Poluição das águas do Estado (1940).	4 - Organizar cadastro de produtores industriais e consumidores, estabelecer preços, propor medidas para regularizar a produção e estudar as questões econômicas referentes ao produto.
10 - Instituição da Comissão Reguladora do Comércio do Leite (1940), composta pelo Diretor do Departamento da Indústria Animal; do DAC; representante de produtores, de indústrias e varejistas.	

Período 1938-40:

Governo Federal - Getúlio Vargas (ditador)

Governo Estadual - J. J. Cardozo de Mello

Adhomar de Barros

Ministério da Agricultura - Fernando Costa
Secretaria da Agricultura - Theodoro Camargo

Bento A. S. Vidal

José Paiva de Castro

Mariano A. Wendell

José Levy Sobrinho

TABELA A.1.14 - Medidas Propostas e/ou Tomadas e Objetivos Gerais de Política Agrária da Secretaria da Agricultura, Estado de São Paulo, Período 1941-45

Medidas propostas e/ou tomadas	Objetivos gerais
1 - Face à Guerra foi criada a Comissão de Fiscalização de Preços dos Gêneros da Primeira Necessidade (1941).	1 - Colocar a SA a altura dos reclamos do desenvolvimento econômico do Estado e das necessidades da pesquisa científica.
2 - Reorganização da Secretaria da Agricultura.	2 - Desenvolver a pesquisa, experimentação, fomento e assistência à produção do bicho-da-seda.
3 - Criação do Serviço de Sericultura.	3 - Garantir aos plantadores de algodão o ressarcimento de eventuais prejuízos causados pelas chuvas de pedra.
4 - Providências relativas à Carteira de Seguros contra granizos.	4 - Abranger aspectos da experimentação, pesquisa, fomento, reflorestamento, introdução de essências, defesa florestal e parques florestais.
5 - Remodelamento do Serviço Florestal.	5 - Unir pesquisa e fomento.
6 - Reorganização do Departamento da Produção Vegetal resultado da união do Instituto Agrônomo e do Dpto. de Fomento da Produção Vegetal (1942).	
7 - Criação dos cargos de Agrônomos Regionais, prevenindo-se a alocação de um agrônomo por município.	
8 - Transformação do Instituto Biológico em Departamento de Defesa Sanitária da Agricultura.	
9 - Estabelecimento de programa de criação de Escolas profissionais rurais.	

Período 1941-45:

Governo Federal - Getúlio Vargas (ditador)

Governo Estadual - Fernando Costa

Ministério da Agricultura - Carlos de S. Duarte

Secretaria da Agricultura - Paulo de Lima Corrêa
José de Mello Moraes

TABELA A.1.15 - Medidas Propostas e/ou Tomadas e Objetivos Gerais de Política Agrária da Secretaria da Agricultura, Estado de São Paulo, Período 1946-50

(continua)

Medidas propostas e/ou tomadas	Objetivos gerais
<ol style="list-style-type: none"> 1 - Fomento da produção e introdução da avicultura, piscicultura e apicultura. 2 - Combate à erosão. 3 - Aproveitar os recursos materiais e humanos da SA, seus laboratórios, Institutos Científicos, Fazendas Experimentais, Postos de Fomento, Escolas Rurais e Oficinas de Mecanização. 4 - Medidas imediatas, urgentes e emergenciais: <ul style="list-style-type: none"> - Armazenamento e expurgo. - Financiamento e preços mínimos assegurados pelo Estado a produtores de cereais. - Tabelamento de Preços pela Comissão Estadual de Preços. - Serviços de racionamento. - Medidas de abastecimento por meio de postos distribuidores mantidos pelo Departamento de Assistência ao Cooperativismo. - Medidas de defesa sanitária contra o gafanhoto. - Imigração 5 - Medidas de caráter mediato ou permanente: <ul style="list-style-type: none"> - Mecanização - Exposições agropecuárias - Fomento da: Cateicultura, Cotonicultura, Sericicultura, Fruticultura, Amendoim, Piscicultura, Pomicultura, Citricultura. - Assistência pelos agrônomos e veterinários regionais do Estado. - Distribuição de sementes selecionadas. - Empréstimos dos reprodutores em geral. - Medidas de caráter geral e nacional para o fomento da agricultura, dependentes do programa federal do MA. 	<ol style="list-style-type: none"> 1 - Manutenção da fertilidade do solo. 2 - Fomento da produção indispensável ao consumo interno e à exportação. 3 - Primeira tentativa de introduzir o sistema de extensão rural no Estado de São Paulo. 4 - Treinamento da mão-de-obra e prestação de serviços de mecanização. 5 - Resolver questões de abastecimento de gêneros de primeira necessidade. 6 - Melhorar a alimentação da população. 7 - Criação de um regime adequado de irrigação visando o desenvolvimento agropecuário e industrial. 8 - Suprir carência da mão-de-obra na Capital.

Período 1946-50:

Governo Federal - José Linhares

Eurico Gaspar Dutra

Governo Estadual - Barbosa L. Sobrinho

José Carlos de Mincodo Soares

Adhemar de Barros

Ministério da Agricultura - Daniel de Carvalho

Cristiano Altanfelder Silva

Secretaria da Agricultura - Francisco Malta Cardoso

Alckindar M. Junqueira

Hugo Borghi

Salvador de Toledo Artigas

José Edgard Pereira Barrato

TABELA A.1.15 - Medidas Propostas e/ou Tomadas e Objetivos Gerais de Política Agrária da Secretaria da Agricultura, Estado de São Paulo, Período 1946-50

(conclusão)

Medidas propostas e/ou tomadas	Objetivos gerais
6 - Denúncia da "política desastrosa" do IAA.	1 - Manutenção da fertilidade do solo.
7 - Estabelecimento do Convênio com a Comissão Brasileira-Americana de Educação das Populações Rurais.	2 - Fomento da produção indispensável ao consumo interno e à exportação.
8 - Transformação da Divisão de Engenharia no Departamento de Engenharia e Mecânica da Agricultura (DEMA).	3 - Primeira tentativa de introduzir o sistema de extensão rural no Estado de São Paulo.
9 - Posicionamento da SA contra decreto de 1945 que dispõe sobre a representação dos agricultores rurais através de apenas uma associação.	4 - Treinamento da mão-de-obra e prestação de serviços de mecanização.
10 - Posicionamento da SA contra modificações na aplicação de decretos de reajuste e revisão das dívidas da lavoura que estabelecia a redução de 50% do valor de todos os débitos de agricultores contratados antes do 30 de junho de 1933.	5 - Resolver questões de abastecimento de gêneros de primeira necessidade.
11 - Através do DAC distribuir produtos para serem comercializados no Mercado Central da Capital, feiras livres e caminhões na periferia.	6 - Melhorar a alimentação da população.
12 - Tentativa de introdução da soja na alimentação da população.	7 - Criação de um regime adequado de irrigação visando o desenvolvimento agropecuário e industrial.
13 - Reorquimento do Vale do Paraíba.	8 - Suprir carência de mão-de-obra na Capital.
14 - Criação das Casas da Lavoura.	
15 - Criação dos Fundos de Pesquisa.	
16 - Migração (incentivos).	

Período 1946-50:

Governo Federal - José Linhares

Eurico Gaspar Dutra

Governo Estadual - Barbosa L. Sobrinho

José Carlos da Macedo Soares

Adhemar de Barros

Ministério da Agricultura - Daniel de Carvalho

Cristiano Altenfelder Silva

Secretaria da Agricultura - Francisco Maltu Cardoso

Alckindar M. Junqueira

Hugo Borghi

Salvador de Toledo Artigas

José Edgard Pereira Burrato

TABELA A.1.16 - Medidas Propostas e/ou Tomadas e Objetivos Gerais de Política Agrária da Secretaria da Agricultura, Estado de São Paulo, Período 1951-54

Medidas propostas e/ou tomadas	Objetivos gerais
1 - Incentivo à adubação.	1 - Recuperação dos solos.
2 - Combate à erosão.	2 - Melhorar rebanhos.
3 - Reflorestamento.	3 - Solucionar problemas da Agropecuária.
4 - Fomento agropecuário.	4 - Intensificar a produção de culturas essenciais à economia do Estado.
5 - Intensificar os serviços da Diretoria de Publicidade Agrícola.	5 - Plano de abastecimento da Capital.
6 - Maior produção e distribuição de sementes e mudas aos agricultores.	6 - Melhorar as condições de abastecimento de hortaliças e frutas da Capital.
7 - Produção de vacinas e prestação de Assistência Zootécnica.	7 - Melhorar as condições de abastecimento de leite, carne, ovos e ovos da Capital.
8 - Prestação de serviços de mecanização.	
9 - Divulgar métodos conservacionistas.	
10 - Pesquisa e experimentação agropecuária.	
11 - Pesquisa de águas subterrâneas.	
12 - Medidas específicas visando objetivos específicos para as culturas exóticas como essenciais à economia do Estado.	
13 - Estudos sobre instalação de uma rede de silos e frigoríficos visando o abastecimento da Capital.	
14 - Construção de um grande e moderno mercado atacadista para produtores comercializarem livremente hortaliças e frutas.	
15 - Padronização e acondicionamento de hortaliças.	
16 - Melhorar vias de comunicação na região agrícola da Capital.	

Período 1951-54:

Governo Federal - Getúlio Vargas

Governo Estadual - Lucas Nogueira Garcez

Ministério da Agricultura - João Cláudio
 Secretaria da Agricultura - Antonio de Oliveira Costa
 João Pacheco e Chaves
 Renato da Costa Lima

TABELA A.1.17 - Medidas Propostas e/ou Tomadas e Objetivos Gerais de Política Agrária da Secretaria da Agricultura, Estado de São Paulo, Período 1955-58

(continua)

Medidas propostas e/ou tomadas	Objetivos gerais
1 - Construção de mercados distritais na Capital. 2 - Construção do Centro de Abastecimento da Capital. 3 - Construção da Rede de Silos e Armazéns Gerais. 4 - Criação do Serviço de Fomento Agropecuário da Capital. 5 - Criação em 1958 da Divisão de Economia Rural. 6 - Pesquisa agrônômica centrada no café, cana-de-açúcar, milho, citros, algodão, seringueira e cacau. 7 - Intensificação dos serviços de mecanização agrícola. 8 - Campanhas em prol da maior produção. 9 - Concentração do cafeicultores. 10 - Áreas de demonstração. 11 - Campos de multiplicação de mudas e fomento a viveiros particulares. 12 - Convênio com o IBC na área de defesa sanitária. 13 - Apoio à sericicultura (pesq., fomento e produção da seda). 14 - Prospeção de jazidas de minerais e calcário. 15 - Declaração de utilidade pública a Reserva do Pontal e Lagoa de São Paulo. 16 - Ensino Agrícola. 17 - Fiscalização de produtos e insumos (leite, adubos, rações, etc.). 18 - Cooperativismo. 19 - Imigração e Colonização (encaminhamento de imigrantes).	1 - Abastecimento do interior e da capital e melhoria das condições de produção, comercialização e exportação. 2 - Desenvolver o "Cinturão Verde". 3 - Ampliar o âmbito dos serviços prestados. 4 - Melhorar a assistência técnica.

Período 1955-58:

Governo Federal - João Café Filho
 Juscelino Kubitschek de Oliveira

Governo Estadual - Jânio da Silva Quadros

Ministério da Agricultura - Munhoz da Rocha
 Mário Meneguetti
 Antônio Barros da Carvalho
 Secretaria da Agricultura - Raimundo F. C. Martins
 Lincoln F. da Silva
 Paulo do Castro Vianna
 Antônio Corrêa Meyer
 Jaime Almeida Pinto
 Walter Ramos Jardim

TABELA A.1.17 - Medidas Propostas e/ou Tomadas e Objetivos Gerais de Política Agrária da Secretaria da Agricultura, Estado de São Paulo, Período 1955-58

(conclusão)

Medidas propostas e/ou tomadas	Objetivos gerais
20 - Reorganização da CAGESP.	1 - Abastecimento do interior e da capital e melhoria das condições de produção, comercialização e exportação
21 - Publicidade Agrícola.	2 - Desenvolver o "Cinturão Verde".
22 - Aumento no número de Casas de Lavoura.	3 - Ampliar o âmbito dos serviços prestados.
23 - Aumento da rede de postos de sementes.	4 - Melhorar a assistência técnica.
24 - Ampliação do número de campo de cooperação.	
25 - Experiências com seringueiras no litoral.	
26 - Fomento do trigo no sul do Estado.	
27 - Reaparelhamento do Instituto Agronômico.	
28 - Estudos e pesquisas dos problemas da economia rurais, níveis de preços mínimo e custo.	
29 - Destaque para a cultura da soja.	
30 - Instalação da Seção de Virologia no IAC.	
31 - Controle de derrubadas de matas.	
32 - Instituição do Plano Florestal.	
33 - Pesquisas sobre produção animal.	
34 - Conservação do solo.	
35 - Cursos de Tratoristas.	
36 - Seguro para as culturas de algodão e uva.	
37 - Instituição de fundos agrícolas como o da soja e da seringueira.	

Período 1955-58:

Governo Federal - João Café Filho
Juscelino Kubitschek de Oliveira

Governo Estadual - Jânio da Silva Quadros
Walter Ramos Jardim

Ministério da Agricultura - Munhoz da Rocha
Mário Munoguetti
Antonio Barros de Carvalho
Secretaria da Agricultura - Raimundo F. C. Martins
Lincoln F. da Silva
Paulo de Castro Vianna
Antonio Correa Meyer
Jaime Almeida Pinto

TABELA A.1.18 - Medidas Propostas e/ou Tomadas e Objetivos Gerais de Política Agrária da Secretaria da Agricultura, Estado de São Paulo, Período 1959-62

(conclusão)

Medidas propostas e/ou tomadas	Objetivos gerais
16 - Aprovação em 30/12/60 da Lei 5.994 da "Revisão Agrária".	1 - Aumento da produtividade.
17 - Ênfase no estudo de adubação, seleção de variedades resistentes do algodão, seringueira, citros e na produção de sementes nacionais de batata.	2 - Conservação dos recursos naturais.
18 - Melhoramento de bovinos (Centro de Nutrição Animal).	3 - Aperfeiçoamento da comercialização e armazenagem.
19 - Criação do Centro de Treinamento de Campinas (CETREC).	4 - Nova política fiscal de uso da terra.
20 - Aquisição de florestas e reflorestamento.	5 - Aumento da eficiência do processo de abastecimento de capital.
21 - Prosseguir na erradicação do "Cancro-Cítrico" e "Carvão da Cana" (defesa sanitária).	6 - Modificação gradual da estrutura agrária de forma a equilibrá-la com o surto industrial.
22 - Autorização do Governo Federal para a reabertura da exportação de milho.	7 - Atualização técnica dos técnicos e metodologia do agrícola.
23 - Sugerir e vir a aceitar pelas autoridades federais seu conceito de preços mínimos para os produtos agropecuários, incluindo na sua formação, além dos custos de produção, um lucro ao produtor.	8 - Preservação das florestas.
24 - Transferência à Secretaria do Trabalho, Indústria e Comércio do Departamento de Imigração e Colonização.	9 - Atenuar a elevação do custo de vida.
	10 - Melhorar a oferta de prod. agríc. à industrialização
	11 - Contribuir para a expansão das exportações.

Período 1959-62:

Governo Federal - Juscelino Kubistchuck de Oliveira

Jânio da Silva Quadros

João Goulart

Governo Estadual - Carvalho Pinto

Ministério da Agricultura - Antonio Barros do Carvalho

Romero Costa

Armando Monteiro

Secretaria da Agricultura - Jose Bonifácio C. Nogueira

Urbano de Andrada Junqueira

TABELA A.1.19 - Medidas Propostas e/ou Tomadas e Objetivos Gerais de Política Agrária da Secretaria da Agricultura, Estado de São Paulo, Período 1963-66 (conclusão)

Medidas propostas e/ou tomadas	Objetivos gerais
18 - Produção de fertilizantes fosfatados para a venda aos agricultores. 19 - Distribuição e venda de fungicidas. 20 - Rede regional de laboratórios para análise do solo. 21 - Coordenação do plano conjunto com o Governo Federal para minorar o problema de instabilidade de preços. 22 - Procurar garantir uma renda mínima ao agricultor, que não deverá estar subordinada aos fatores e nem à variação de preço entre duas colheitas. 23 - Apoio à industrialização rural. 24 - Assistência aos cafeicultores. 25 - Operar na compra e venda de gêneros alimentícios. 26 - Propugnar junto ao Governo Federal pela integral realização do Programa da Erradicação de cafeeiros antieconômicos. 27 - Lutar pela correção das distorções da comercialização da safra cafeeira e adoção pelo IBC das resoluções dos Congressos Cafeeiros, especialmente o de Piracicaba. 28 - Estímulo à eletrificação rural. 29 - Programas de assistência ao cooperativismo. 30 - Ampliação da rede de Casas da Lavoura (legalmente, uma em cada município).	1 - Aumentar o padrão de vida do nosso povo e elevar-lhe o nível existencial. 2 - Modernização da agricultura. 3 - Defesa dos interesses dos menos protegidos pela fortuna para o que manterá os olhos voltados aos humildes, não esquecendo, porém, de amparar e estimular os detentores de riqueza que utilizem o capital de que dispõem justa função social. 4 - Resolver o problema do abastecimento.
Período 1963-66: Governo Federal - João Goulart Marechal Castelo Branco (ditador)	Ministério da Agricultura - Oswaldo Lima Filho Oscar Thompson Filho Hugo de Almeida Leme Severo Fagundes Gomes
Governo Estadual - Adhemar de Barros Laudo Natel	Secretaria da Agricultura - Oscar Thompson Filho Fernando Penteado Cardoso Antonio Rodrigues Filho Arnaldo Cerdeira André Broca Filho Glauco Pinto Viégas

TABELA A.1.20 - Medidas Propostas e, ou Tomadas e Objetivos Gerais de Política Agrária da Secretaria da Agricultura, Estado de São Paulo, Período 1967-70

(continua)

Medidas propostas e/ou tomadas	Objetivos gerais
<ol style="list-style-type: none"> 1 - Fixação da Casa da Lavoura como unidade de prestação de assistência técnica em todas as áreas, órgãos regionais e Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (1967). 2 - Transferência do Depto. de Imigração e Colonização para a Secretaria da Promoção Social. 3 - Organização da Rede Assistencial do Sistema Paulista de Assistência à Agricultura. 4 - Reorganização do DAC. 5 - Criação do Centro de Treinamento em Assistência Técnica. 6 - Criação do Departamento de Orientação Técnica e Departamento de Assistência Supletiva. 7 - Transformação da Divisão de Economia Rural em Instituto de Economia Agrícola (1968). 8 - Criação do Instituto de Pesca. 9 - Transformação do Centro Tropical de Pesquisa em Tecnologia de Alimentos no Instituto de Tecnologia de Alimentos (ITAL). 10 - Reorganização do Instituto de Botânica. 11 - Transformação do Depto. Produção Animal em Instituto de Zootecnia. 12 - Transformação do Serviço Florestal em Instituto Florestal. 13 - Fusão do CEAGESP com CEASA originando o CEAGESP. 	Não explicitados.
<p>Período 1967-70: Governo Federal - Gal. Artur Costa e Silva (ditador)</p> <p>Governo Estadual - Roberto de Abreu Sodré (aloção indireta)</p>	<p>Ministério da Agricultura - Nai Braga Ivo Arzua Pereira Cirne Lima</p> <p>Secretaria da Agricultura - Herbert Levy Antônio Rodrigues Filho Paulo da Rocha Camargo</p>

TABELA A.1.20 - Medidas Propostas e/ou Tomadas e Objetivos Gerais de Política Agrária da Secretaria da Agricultura, Estado de São Paulo, Período 1967-70

(conclusão)

Medidas propostas e/ou tomadas	Objetivos gerais
14 - Aperfeiçoamento do sistema de assistência técnica por grupos.	Não explicitados.
15 - Pesquisa e experimentação.	
16 - Conservação do solo.	
17 - Mecanização.	
18 - Engenharia Rural	
19 - Estudos de economia agrícola.	
20 - Cooperativismo.	
21 - Construção de silos e armazéns e condições adequadas de transporte e embarque de produtos agropecuários.	
22 - Crédito agrícola.	
23 - Implantação dos Centros Rurais.	
24 - Alto Conselho Agrícola.	
25 - Conselhos Agrícolas Municipais.	

Período 1967-70: Governo Federal - Gal. Artur Costa e Silva
(ditador)

Governo Estadual - Roberto Abreu Sodré
(eleição indireta)

Ministério da Agricultura - Nei Braga
Ivo Arzua Pereira
Cirne Lima

Secretaria da Agricultura - Herbert Levy
Antônio Rodrigues Filho
Paulo da Rocha Camargo

TABELA A.1.22 - Medidas Propostas e/ou Tomadas e Objetivos Gerais de Política Agrária da Secretaria da Agricultura, Estado de São Paulo, Período 1975-78

Medidas propostas e/ou tomadas	Objetivos gerais
1 - Associativismo.	1 - Aumento da renda líquida no setor agrícola.
2 - Qualificação e treinamento de mão-de-obra.	2 - Melhoria da eficiência do sistema de comercialização.
3 - Cooperativismo.	3 - Elevação do nível de vida da população agrícola.
4 - Preservação do solo, da água, fauna e flora.	4 - Preservação dos recursos naturais.
5 - Pesquisa agrônômica e econômica.	5 - Elevação dos padrões de consumo.
6 - Assistência técnica.	6 - Ampliação da capacidade de poupar e investir.
7 - Fiscalização e controle.	7 - Aumento da produtividade.
8 - Suprimento de bens e serviços.	8 - Desenvolvimento da agroindústria.
	9 - Ampliação do mercado externo aos produtos agrícolas.
	10 - Evolução tecnológica da produção.
	11 - Aumento da produção.
	12 - Assumir definitivamente o papel de centro irradiador da tecnologia, adequando as técnicas e insumos modernos para suprir de suas possibilidades e eficientemente a produção daquelas regiões.
	13 - Procurar estimular setores produtivos que não entram em choque com produtos básicos da economia de outras regiões ou ainda especializar-se em outras fases do processo de comercialização de tais produtos.

Período 1975-78: Governo Federal - General Ernesto Geisel (titador)
 Governo Estadual - Paulo Egídio Martins (relação indireta)

Ministério da Agricultura - Atyson Paulinelli
 Secretaria da Agricultura - Pedro Tassinari Filho
 Paulo da Rocha Camargo

TABELA A.1.23 - Medidas Propostas e/ou Tomadas e Objetivos Gerais de Política Agrária da Secretaria da Agricultura, Estado de São Paulo, Período 1979-82

Medidas propostas e/ou tomadas	Objetivos gerais
<ol style="list-style-type: none"> 1 - Pesquisas dirigidas à solução de problemas de pequenos e médios agricultores e alimentos básicos. 2 - Pesquisas em tecnologia de alimentos. 3 - Pesquisa, preservação, conservação e recuperação de recursos naturais. 4 - Assistência técnica. 5 - Utilização de meios de comunicação. 6 - Associativismo. 7 - Fiscalização e controle. 8 - Padronização e classificação de produtos agrícolas. 9 - Produção e distribuição de semente e mudas melhoradas. 10 - Organizar e controlar o abastecimento. 11 - Informação do mercado. 12 - Análise da política agrícola do Governo Federal. 	<ol style="list-style-type: none"> 1 - Suprir o mercado consumidor interno com alimentos em nível condizante com a renda do agricultor. 2 - Ampliar exportações e substituir importações contribuindo para o equilíbrio da balança de pagamentos e crescimento econômico. 3 - Fornecer matérias-primas ao crescimento do parque industrial do País. 4 - Colaborar com o programa nacional de alternativas energéticas. 5 - Melhorar o nível de renda dos empresários e de salário dos trabalhadores.
<p>Período 1979-82: Governo Federal - General João B. de Figueiredo (ditador) Governo Estadual - Paulo Salim Maluf (eleição indireta)</p>	<p>Ministério da Agricultura - Antonio Delfin Neto Amauri Augusto Estábilo Secretaria da Agricultura - Geraldo Diniz Junqueira Eduardo Carvalho Guilherme Afif Domingos</p>

Formato:	15x22
Número de páginas:	189
Bibliografia:	Aguri Sawatani Negri
Editoração de Texto:	José Sidnei Gonçalves
Editoração Eletrônica:	Deborah Silva de Oliveira Sandra Aparecida de Barros
Capa:	Meire Lílian de Oliveira
Arte Final:	Renato Eduardo Oliveira Pinto
Revisão da Arte Final:	Maria Áurea Cassiano Turri
Editor Responsável:	José Sidnei Gonçalves
Divulgação:	Benedito Barbosa de Freitas José Venâncio de Resende
Distribuição:	Benedito Barbosa de Freitas
Impressão:	Imprensa Oficial do Estado
Tiragem:	500 exemplares