

A ATUAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NO PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO AGRÍCOLA E A INCORPORAÇÃO DO CONCEITO DE MICROBACIAS HIDROGRÁFICAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Carlos de Castro **NEVES NETO**¹

Antonio Nivaldo **HESPANHOL**²

Resumo: O objetivo desse artigo é apresentar as diversas fases da agricultura brasileira (1850-1990) e, também, destacar os programas de microbacias hidrográficas que foram introduzidos em alguns Estados do país, sobretudo o “Paraná Rural”, o “Microbacias” e o Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas em São Paulo. Esses Programas são importantes no meio rural brasileiro, pois incentivam o manejo correto dos recursos naturais, por meio da adoção de práticas que causam menos danos ao meio ambiente, como o uso do plantio direto, terraceamento, plantio em nível e adubação verde. Contando com recursos do Banco Mundial, esses Programas tiveram três características básicas: a descentralização das ações, a sustentabilidade ambiental e o fortalecimento das ações coletivas.

Palavras-chave: Agricultura, Microbacias, Sustentabilidade

THE PERFORMANCE OF THE BRAZILIAN STATE IN THE PROCESS OF AGRICULTURAL MODERNIZATION AND THE INCORPORATION OF THE CONCEPT OF MICROBASINS HIDROGRÁFICAS IN PUBLIC POLICY

Abstract: The aim of this paper is to present the various stages of Brazilian agriculture (1850-1990) and also highlight the programmes of hydrographic basins that were introduced in some states of the country, especially the "Rural Parana", "Microbasins" and State Program of Microbasins Hidrográficas in Sao Paulo. These programs are important in rural Brazil, therefore encourage the proper management of natural resources through the adoption of practices that cause less damage to the environment, such as the use of plantio delivers, terraceamento, planting a green manure and level. With resources of the World Bank, these programs have three basic characteristics: the decentralization of actions, environmental sustainability and strengthening of collective actions.

Keywords: Agriculture, Microbasins, Sustainability

1 - Introdução

No presente artigo serão apresentados as diferentes fases da agricultura brasileira, desde a desintegração do complexo rural até a formação dos complexos agroindustriais. Serão destacados alguns programas estaduais, com atuação no meio rural, que incorporaram o conceito de microbacia hidrográfica em sua operacionalização.

Procurar-se-á responder as seguintes perguntas: como se deu a atuação do governo federal, no estímulo a modernização da agricultura no Brasil? Quais os efeitos benéficos e deletérios das políticas agrícolas? Quais parcelas da sociedade se beneficiaram com o crédito rural que foi instituído na década de 1930 pelo Governo Vargas e expandido pelos sucessivos governos militares a partir de 1964?

¹ Mestre em Geografia pela Faculdade de Ciências e Tecnologia, UNESP, campus de Presidente Prudente. Email: netosulian@gmail.com

² Professor do Departamento de Geografia da FCT/UNESP, campus de Presidente Prudente. Email: nivaldo@fct.unesp.br

Na segunda parte, destacaremos alguns programas estaduais de microbacias hidrográficas implementados no Sul do país, que incorporaram a questão ambiental em suas políticas destinadas à agricultura, com a finalidade de manejar corretamente os recursos naturais. Destacam-se o Estado do Paraná, com o Programa “Paraná Rural” (1989-1997) e Santa Catarina, com o Projeto “Microbacias” (1991-1999).

Na terceira parte, será analisado o Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas, instituído em São Paulo, no ano de 1997 e impulsionado a partir do ano 2000, quando passou a ser parcialmente financiado pelo Banco Mundial. Este programa, inspirado no “Paraná Rural”, também teve como objetivo reverter os problemas ambientais e gerar maior renda para o pequeno produtor rural.

Por fim, são feitas algumas críticas e sugestões para que seja destinado maior volume de recursos para a agricultura, abarcando nas políticas agrícolas três fatores básicos: o uso sustentável dos recursos naturais, prioridade ao pequeno produtor (que representa 70% dos produtores rurais de São Paulo) e a melhoria do nível de renda dos agricultores.

2- As principais fases da agricultura brasileira - 1850-1990

Silva (1996) mostra que o complexo rural, fundamentado na exportação de um único produto, entra em crise, em 1850, com o surgimento do Complexo Cafeeiro. Este dinamizou a formação de um amplo mercado interno que se ampliará, em 1929; concretizando-se na década de 1950, com a industrialização “pesada” no Brasil, durante o governo de Juscelino Kubitschek.

Duas importantes leis implementadas, em 1850, contribuiram para o fortalecimento do complexo cafeeiro: a Lei de Terras, que pretendia regulamentar a propriedade das terras no Brasil e dificultar a aquisição de terras pelos imigrantes recém-chegados; e a Lei Eusébio de Queiros, que pôs fim ao tráfico de escravos negros, ocasionando na vinda de imigrantes (principalmente Italianos) para o Brasil, para trabalhar nas lavouras cafeiculturas.

O complexo cafeeiro paulista modificou a dinâmica agrícola brasileira, passando de uma economia rural fechada para uma economia aberta e um mercado interno que começava a estruturar-se a partir das indústrias construídas nas cidades, com os capitais gerados pelas exportações de café.

As divisas geradas pela cultura cafeeira possibilitaram o surgimento de outras atividades fora das fazendas de café, como bancos, estradas de ferro, fábricas têxteis, bondes, telégrafos que serão aproveitados no processo de industrialização brasileira (DEAN, 1986).

O Estado de São Paulo, mormente, no período de 1890-1930, representava a região mais próspera de café do país. Cidades como Campinas, Rio Claro, Piracicaba, São Carlos, entre outras (ficaram conhecida na literatura como o “Oeste” de SP) se destacaram no plantio e

introduziram novas técnicas no manejo dessa cultura. A mão -de-obra adotada, nessa região, foi o colonato, que se caracterizava por ser um sistema misto de remuneração. O imigrante podia utilizar uma parte da propriedade em que trabalhava (normalmente as áreas impróprias para o café) para o cultivo de subsistência (feijão, milho, arroz) e recebiam um salário, que variava de acordo com as oscilações do preço do café no mercado externo. Nos períodos em que o preço do café estavam mais elevados, o fazendeiro aumentava o salário de seus trabalhadores; porém, diminuía a área concedida para o plantio de alimentos. Quando os preços do café estavam em baixa no mercado internacional, os proprietários reduziam o pagamento em espécie, e ampliavam a área concedida aos colonos para o plantio de culturas alimentares. (STOLCKE, 1986). Esse sistema de trabalho permitiu uma diversificação agrícola e também um aumento no comércio, haja vista que as culturas alimentares eram comercializadas.

O colonato foi um importante mecanismo para os proprietários rurais lidarem com a crise do café. Muitas revoltas, greves, paralisações foram realizadas, devido às péssimas condições de trabalho que os imigrantes enfrentavam .

Com a crise de 1929, e a ascensão de Getúlio Vargas ao poder no ano de 1930, passou a ocorrer a diversificação na agricultura, estimulada pelo Estado brasileiro. Nosso principal produto ainda era o café, porém outras culturas ganham relevância nacional, sobretudo a cana-de-açúcar e o algodão.

Para fomentar o cultivo de outros produtos, Getúlio Vargas (1930-1945) centralizou as políticas agrícolas no executivo, criando vários órgãos para diversos produtos. Entre eles, elencaremos: A Comissão de Defesa da Produção do Açúcar, que, em 1933, transforma-se no Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA); o Departamento Nacional do Café, que teve como finalidade regulamentar o preço do café, forçando esse órgão a queimar 78,2 milhões de sacas entre 1931-1944; o Serviço de Comércio de Farinhas, em 1938, posteriormente, transformado em Serviço de Expansão do Trigo; a Comissão de Financiamento da Produção, em 1944; Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS); a Superintendência de Desenvolvimento da Borracha (SUDHEVEA); a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cafeeira (CEPLAC) etc (DELGADO, 1997).

Esse leque de institutos por produtos e/ou regiões -café, açúcar, trigo, algodão, fibras, cacau, borracha- e suas incidências estaduais mais diretas- São Paulo, Rio Grande do Sul, Pernambuco, Bahia, Ceará e Minas Gerais- compunham, juntamente com o Distrito Federal, pelo lado burocrático, um espaço de política agrária hegemônica, em relação ao qual a política federal atuava de forma autarcizada (DELGADO, 1997, p. 213).

Além da criação de vários órgãos, Vargas cria uma linha de financiamento oficial destinada exclusivamente à agricultura: a Carteira de Crédito Agrícola, de 1937. Somado a essa linha de crédito rural, Getúlio Vargas elabora o primeiro decreto federal estabelecendo preços

mínimos, para os produtos básicos da alimentação - arroz, feijão, milho, amendoim, soja e girassol. A gestão da política de preços mínimos ficou a cargo da comissão de financiamento da produção.

No período posterior a II Guerra Mundial intensifica-se, no Brasil, o processo de substituição de importação. A partir do ano de 1946, o preço do café volta a subir no mercado externo, porém, esse novo “boom” foi efêmero. Uma característica marcante dessa fase foi a atuação do governo brasileiro em sobrevalorizar a moeda nacional. “A política cambial foi uma espécie de carro chefe da transferência de renda no sentido agricultura-indústria” (DELGADO, 1997:214).

Até o início dos anos 1960, a produção rural brasileira não havia se tecnificado. Ao invés de aumentar a produtividade por área, continuávamos a expandir a fronteira agrícola. A concentração da propriedade fundiária, os salários aviltados dos trabalhadores rurais e uma base técnica primária de produção rural ainda identificavam a agricultura no Brasil, até meados de 1960.

Juscelino Kubitschek inaugura uma nova fase na economia. Com a elaboração do Plano de Metas (1957-1960), o processo de industrialização foi aprofundado, deslocando definitivamente o eixo da economia brasileira do setor agrário-exportador para o setor urbano-industrial. Lessa (1972, p. 34) afirma que o Plano de Metas “constituía provavelmente a mais ampla ação orientada pelo Estado, na América Latina, com vistas à implantação de uma estrutura industrial integrada” .

O Estado, apoiado no capital privado e no capital estrangeiro fomentaram a industrialização brasileira. O lançamento do Plano de Metas, apoiava-se em cinco frentes principais: energia, transporte, indústrias intermediárias, indústrias produtoras de equipamentos e construção de Brasília. A agricultura ficou de fora desse programa de governo; no entanto, as indústrias nacionais de máquinas agrícolas e insumos foram incentivadas por Juscelino, afetando, indiretamente, as propriedades rurais (LESSA, 1972).

Segundo Gonçalves Neto (1997):

A necessidade de vultosos investimentos em infra-estrutura, de financiamentos às empresas, de produção de matérias-primas e insumos básicos, além da coordenação dos conjuntos de investimentos, que não podem ser desenvolvidos isoladamente, faz com que a presença do Estado na economia se torne indispensável para os países que começaram mais tarde o processo de industrialização (GONÇALVES NETO, 1997: 130).

O último governo civil (1961-1964), antes da instauração da ditadura militar (1964-1985), foi marcado por constantes crises. As reformas de base propostas por João Goulart não se concretizaram. No entanto, uma importante Lei foi elaborada durante o seu governo. O Estatuto do Trabalhador Rural, lei nº 4.914, que estendeu os direitos trabalhistas (férias, 13º salário,

jornada de 8 horas ,um dia de descanso semanal, etc) ao trabalhador rural, pondo fim ao colonato.

Prevendo as dificuldades que essa Lei enfrentaria na sua implementação, Prado Júnior(2000) ressalta:

O legislador se limitou em regra, e com poucas exceções, a transpor para o trabalhador rural as disposições legais que já fazem parte de nossa legislação trabalhista e foram traçadas com vistas ao trabalhador urbano, o que tornará difícil a aplicação delas a muitas situações correntes no campo, e abre perspectivas para a fraude e não aplicação da Lei (PRADO JÚNIOR, 2000, 134).

Novamente, sabendo tirar proveito, em benefício próprio, em todas as situações, os proprietários de terras se “ajustaram” ao Estatuto do Trabalhador Rural, contratando mão-de-obra temporária. Milhares de trabalhadores foram expulsos do campo e passaram a ser contratados por dia de serviço. Dessa forma, os latifundiários não tiveram que arcar com os encargos trabalhistas dos seus funcionários. Esses trabalhadores, também chamados Bóias-Frias, enfrentaram condições precárias de trabalho, vivendo marginalizados nas cidades.

O golpe militar instituído, em 1964, ampliou o debate sobre a estrutura da propriedade fundiária no Brasil. Alguns setores da Igreja Católica, dos partidos de (PCB) e movimentos sociais (Confederação Nacional dos trabalhadores na Agricultura - Contag e Ligas Camponesas), entre outros, defendiam a Reforma Agrária como única forma de democratização do acesso a terra. O outro grupo, liderado por Delfim Netto, não via a Reforma Agrária como a “panácea” para resolver os problemas da agricultura brasileira. Para o grupo ligado a Delfim Netto, apenas a modernização da agricultura, consubstanciada no pacote tecnológico da Revolução Verde (insumos, agrotóxicos, máquinas, sementes melhoradas, etc) promoveria o aumento na produtividade e, conseqüentemente, elevaria o nível de vida do trabalhador rural.

Mesmo com a elaboração do Estatuto da Terra, em 1964, durante o governo Castelo Branco, que preconizava a realização da Reforma Agrária; ela não se concretizou. Contrário as premissas desse Estatuto, foi lançado o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), em 1964, que veio ao encontro dos ideais recomendados pelo grupo de economistas da USP, comandado por Delfim.

Estimulou-se a adoção de pacotes tecnológicos da ‘Revolução Verde’, então considerados sinônimos de modernidade, e incentivou-se um enorme aprofundamento de crédito na agricultura, mediante a adoção desses pacotes com volumosas subvenções financeiras (DELGADO: 2005, 30).

Durante os governos militares coube à agricultura angariar divisas para financiar o processo de industrialização substitutiva de importações, fornecendo mão-de-obra excedente para o trabalho nas indústrias.

O crédito agrícola subsidiado, carro-chefe da modernização da agricultura, privilegiou os grandes proprietários de terras, em detrimento dos pequenos. Além dos juros negativos concedidos aos latifundiários, outras medidas adotadas durante o período militar contribuíram para a transformação de algumas grandes glebas em empresas rurais integradas às indústrias.

A desoneração de impostos (Imposto de Renda e Imposto Territorial Rural), a Política de Garantia de Preços Mínimos, o Programa de Garantia de Atividade Agropecuária (Proagro), a Pesquisa e a Extensão Rural, a criação de diversos órgãos de incentivos à pesquisa, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), o Programa Nacional de Defensivos Agrícolas, o Programa Nacional de Fertilizantes e Calcário Agrícola-PNFCA contribuíram na formação dos Complexos Agroindustriais no Brasil (CAIs).

A formação dos complexos agroindustriais (CAIs) acontece no período áureo da economia nacional, o chamado “milagre econômico” (1968-1973), quando o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu a taxas anuais superiores a 10%.

Segundo Müller (1989, p. 50):

O CAI é uma unidade de análise do processo sócio-econômico que envolve a geração de produtos agrícolas, o beneficiamento e sua transformação, a produção dos bens industriais para a agricultura, os serviços financeiros técnicos e comerciais correspondentes, e os grupos sociais.

Com a constituição dos CAIs, há uma mudança radical na agricultura brasileira, passando o Complexo Industrial a comandar os processos de produção no campo, se transformando num dos elementos centrais no processo de acumulação capitalista. Por outro lado, devemos evidenciar o caráter discriminatório das políticas públicas para a agricultura, empreendidas pelos governos militares. Apenas uma pequena parcela dos produtores rurais usufruíram das “benesses” do Estado e conseguiram alterar a base técnica da produção. Gonçalves Neto (1997) ressalta que essa modernização conservadora, haja vista a não alteração na propriedade da terra, deixou de fora a maior parte dos proprietários rurais brasileiros, sobretudo, os minifundiários. Entre as consequências deletérias dessa política para os pequenos produtores, o autor destaca:

Restou às propriedades a possibilidade de subordinação do capital industrial, a marginalização, o esfacelamento, ou a venda e a migração para outros centros urbanos. O impacto de uma transformação de tal porte, em um curto período de tempo, levou ao surgimento dos mais diversos tipos de conflitos no campo, além de agravar a questão da moradia, do emprego, da miséria e da violência das cidades (GONÇALVES NETO, 1997, p. 109)

Os governos militares também criaram diversos órgãos, com o objetivo de desenvolver o Norte e o Centro-Oeste do país. A Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), o Programa de Desenvolvimento do Centro Oeste (POLOCENTRO), o Programa de Desenvolvimento do Pantanal (PRODEPAN), o Programa de Desenvolvimento do Grande Dourados

NEVES NETO, C. de C.; HESPANHOL, A. N. A atuação do Estado brasileiro (...) p. 94 a 109 99

(PRODEGRAN) são alguns exemplos de programas federais elaborados para o fomento dessa região central do país.

Esses programas, aliados à uma linha de crédito destinada exclusivamente a atender essa região, o Fundo Constitucional do Centro-Oeste-FCO, alteraram a paisagem do Centro-Oeste, ocasionando o aumento do desmatamento do bioma cerrado e uma perda de biodiversidade desse importante ecossistema brasileiro.

A modernização agrícola ocorrida no cerrado, consubstanciada no pacote tecnológico da “Revolução Verde” e estimulada pelos governos militares na década de 1960 e 1970, foi o principal fator para a degradação dos recursos naturais. Problemas de assoreamento; intoxicações nos solos, rios e mares, devido à utilização indiscriminada de agrotóxicos; a compactação nos solos, por causa do uso intenso de máquinas pesadas tornaram-se evidentes na década de 1980 (GRAZIANO NETO, 1986).

Nesse contexto, diversas organizações internacionais intensificaram o debate sobre as alternativas para se produzir gerando menos problemas ao meio ambiente. No âmbito externo, a ONU, em 1983, instituiu a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CMMAD), que elaborou o conceito de desenvolvimento sustentável, contendo propostas para diminuir os impactos ambientais gerados pelo desenvolvimento tecnológico. Esse conceito passou a ser entendido como “aquele que satisfaz às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades” (CMMAD, 1991).

Por outro lado, Hespanhol (2000, p. 29) ressalta o lado positivo da introdução de novas tecnologias na agricultura do cerrado, sem desmerecer os problemas ambientais gerados por ela.

O dinamismo e a estreita relação da agricultura moderna com os setores industrial e financeiro favoreceram o processo de integração de vastas parcelas do território do Centro-Oeste ao mercado nacional. O movimento de modernização agrícola propiciou uma grande expansão da produção agrícola, criou as condições para a instalação de agroindústrias na região, ampliando significativamente a arrecadação de impostos de vários municípios e Estados.

As duas altas nos preços do petróleo (1973 e 1979), somadas aos baixos investimentos externos na economia brasileira contraíram os recursos financeiros estatais destinados à agricultura. A modernização conservadora, consubstanciada no crédito farto, a juros negativos é colocada em cheque nos anos de 1980.

Essa década se caracteriza pela transição na agricultura. As preocupações com o meio ambiente passam a ser incorporadas nas políticas públicas, sobretudo nos estados do Sul do país, com destaque para o Paraná e Santa Catarina. Outra mudança importante nesse período e, principalmente, em 1990, é a valorização do alimento orgânico, haja vista a ausência de agrotóxicos em seu cultivo, conseqüentemente não afetando negativamente a saúde humana. Surge uma nova classe de produtores rurais, especializados na produção de orgânicos, alterando

drasticamente o modo de produzir que utilizava grande quantidade de insumos, inseticidas, fungicidas, herbicidas, que compõem o pacote tecnológico da “Revolução Verde”.

Mesmo com a instituição do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) no ano de 1996, a agricultura brasileira foi prejudicada pela política neoliberal adotada, principalmente, no período Collor (1990-1992) e nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1998 e 1999 – 2002). O câmbio valorizado com o Plano Real, favoreceu os produtos importados (inclusive agrícolas), em detrimento dos nossos produtos internos; tarifas ultramitigadas prejudicaram o parque industrial; a desvalorização das políticas de fomento agrícola e o declínio do preço dos grãos no mercado externo refletiram negativamente na economia brasileira e, conseqüentemente, na agricultura nacional. O Censo Agropecuário de 1995/96 mostrou uma diminuição de um milhão de estabelecimentos familiares residentes no campo, em comparação com o Censo de 1985. Além desse fator, muitos agricultores familiares passaram a praticar apenas atividades de subsistência.

O meio rural brasileiro, na década de 1990, apresenta-se, em parte, bastante urbanizado, em virtude do processo de industrialização da agricultura ocorrida nas décadas de 1970/1980. A relação de trabalho do homem que vive no campo, sobretudo, os que vivem próximos as grandes áreas metropolitanas, modificou-se profundamente. Ganha destaque no cenário nacional o agricultor em tempo parcial (*part-time*) que combina atividades agropecuárias com atividades não-agrícolas, dentro ou fora da propriedade. Silva (1999, p. 22) explica o motivo de esse trabalhador agrícola ir buscar emprego fora do campo. “Não é porque as atividades agrícolas não demandam todo o tempo de trabalho disponível das famílias rurais: é também porque não ganham renda suficiente para manter as famílias em condições ‘dignas de viver’”.

A necessidade de aumentar a sua renda faz com que esse trabalhador busque exercer atividades não-agrícolas. A pluriatividade (atividades agrícolas e não agrícolas) está relacionada com a proliferação de indústrias. Dentre as atividades rurais não-agrícolas presente no campo estão os pesque-pagues, o turismo rural, chácaras de aluguel para festas etc.

Essas novas características do meio rural brasileiro devem entrar nas políticas públicas destinadas à agricultura. As políticas públicas devem deixar de ser setoriais e considerar o caráter multifuncional do meio rural, devendo estimular o uso sustentável dos recursos naturais, a geração de renda para o pequeno produtor e uma maior equidade na distribuição da terra.

Entre os programas precursores que combinaram essas três características, buscando um desenvolvimento rural mais sustentável estão: o Programa “Paraná Rural”, o Projeto “Microbacias” em Santa Catarina e, mais recentemente, o Programa de Microbacias Hidrográficas do Estado de São Paulo (PEMH).

3 - A introdução do conceito de Bacias Hidrográficas nas políticas públicas no Brasil

Os problemas ambientais gerados pela introdução de modernas tecnologias na agricultura já começaram a ser notados no início de 1970. Alguns estados brasileiros, sobretudo no Sul do país, criaram secretarias e ministérios, com o objetivo de elaborar políticas destinadas a conservação e/ou manejo dos recursos naturais.

Durante os anos 1980, surgem diversos programas, principalmente nos estados do Paraná (“Paraná Rural”) e em Santa Catarina (“Microbacias”), de manejo e conservação dos recursos naturais, voltados ao combate à degradação dos solos e das águas e visando a reverter os impactos acarretados pela modernização agrícola, bem como a aumentar a produção, a produtividade e a renda dos agricultores. A idéia de sustentabilidade é incorporada a esses programas.

Oliveira (2004, p. 37) destaca que antes de 1980:

As políticas para a conservação e o manejo dos recursos naturais e outras formas de intervenção governamental na direção do desenvolvimento rural eram direcionadas aos estabelecimentos rurais como unidade de análise. A necessidade de melhorias nos resultados destas intervenções introduziu o conceito de bacias hidrográficas como unidades de estabelecimentos de políticas públicas para gestão nos órgãos governamentais brasileiros voltados para a problemática rural.

As microbacias hidrográficas possuem, em média, de 3 a 10 mil hectares. E é definida: “como uma área geográfica de captação de água, composta por pequenos canais de confluência e delimitada por divisores naturais, considerando-se a menor unidade territorial capaz de enfocar variáveis ambientais de forma sistêmica” (SABANES, 2002, p. 79).

Percebendo a intensa degradação dos recursos naturais brasileiros, sobretudo no meio rural; a opinião pública, na década de 1980, começa a pressionar os órgãos federais e/ou estatais a cuidar melhor do meio ambiente e a controlar a qualidade nutricional dos alimentos. Alguns setores da sociedade (ONGs, movimentos sociais, Igreja Católica) passam a denunciar e a cobrar uma ação mais efetiva do Estado em relação aos problemas ambientais.

O Paraná foi um dos estados precursores na preocupação com o manejo adequado dos recursos naturais. Já em 1963, foi elaborado o “Projeto Noroeste”, que objetivava controlar a erosão hídrica. Em 1975, surge o Programa Integrado de Conservação dos Solos (Proics), implementando práticas de terraceamento, plantio em nível. Este programa abrangeu 72.000 propriedades, englobando 130 municípios, num total de 2,5 milhões de hectares. Adentrando os anos 1980, é instituído o Programa de Manejo Integrado dos Solos (1983-1986), que pretendia incentivar os produtores rurais a usarem o solo adequadamente, com base em sua capacidade agrícola, visando ao aumento de renda do agricultor e a preservação dos recursos naturais.

De todos os programas lançados no Paraná, o mais “famoso” e que serviu de inspiração para outras políticas públicas subseqüentes, foi o Programa de Manejo das Águas, Conservação **NEVES NETO, C. de C.; HESPANHOL, A. N. A atuação do Estado brasileiro (...) p. 94 a 109** 102

dos Solos e Controle da Poluição em Microbacias Hidrográficas, mais conhecido como “Paraná Rural”- 1989-1996.

Esse programa contou com financiamento do Banco Mundial e do governo do Estado do Paraná para a sua execução. O seu principal objetivo era “controlar” a erosão hídrica e reverter o processo de degradação dos recursos naturais renováveis, baseando-se em alternativas tecnológicas que aumentassem a produção vegetal, a produtividade agrícola e a renda agrícola do agricultor do Estado do Paraná (SABANES, 2002, p. 92). Para atingir essa meta, foram recomendados quatro objetivos principais: aumento na cobertura vegetal do solo, aumento na infiltração no solo, controle do escoamento superficial e redução da poluição.

Dentre as várias características que se destacaram no “Paraná Rural”, podemos elencar: a gestão descentralizada e participativa, envolvendo vários agentes da sociedade; estímulo a adoção de práticas conservacionistas na agricultura; instituição da microbacia hidrográfica como unidade de planejamento; linha de crédito agrícola para o pequeno produtor; parceria com a assistência técnica privada, universidades (UFPR, UEL, UEM); criações de Comissões (regionais, estaduais e técnicas), criação de um Fundo de Manejo, Conservação do Solo e Controle de Poluição.

Fleischfresser (1999) ressalta que os pequenos e médios produtores do Paraná foram os que mais adotaram as práticas recomendadas pelo programa. Além da melhoria da qualidade da água e da produtividade, o programa “Paraná Rural” conseguiu criar algumas “redes” conservacionistas, alterando o modo de produzir do agricultor.

Também em Santa Catarina, diversos projetos foram elaborados, a fim de manejar melhor os recursos naturais. Os principais foram: O Programa Estadual de Conservação dos Solos (1965-1970), o Programa de Conservação e uso da Água e dos Solos (1979-1983), o Programa de Conservação e Manejo Integrado do Solo e da Água (1986-1991) e o Projeto “Microbacias” (1991-1999), que resultou de um acordo entre o governo do estado e o Banco Mundial.

O Projeto de Recuperação, Conservação e Manejo de Recursos Naturais em Microbacias Hidrográficas, popularmente conhecido como “Microbacias”, foi elaborado após as catástrofes das inundações dos anos de 1983 e 1984. Este projeto, influenciado pelo “Paraná Rural”, também estimulou a participação dos agricultores, líderes, autoridades e instituições. Teve como meta atingir 80.000 produtores.

Entre os resultados positivos conseguidos pelo programa “Microbacias” de Santa Catarina se destacaram: o aumento da produtividade e, conseqüentemente, na renda do agricultor; a redução do processo erosivo; uso menos intenso de agrotóxicos, ocasionando a diminuição de contaminações de rios, lagos e mares; maior utilização de adubos orgânicos; aumento de residências rurais com fossa sépticas, entre outros (SABANES, 2002).

Tanto o “Paraná Rural” quanto o “Microbacias” tiveram, como um dos seus principais objetivos, a adequação das estradas rurais. Ambos os programas, pretendiam controlar a erosão hídrica ao longo dessas estradas. Dessa forma, houve uma melhora no controle de erosão, uma trafegabilidade mais intensa e uma redução nos custos de manutenção, representando uma economia para os municípios e para o produtor rural (BRAGAGNOLO; PAN, 2001).

Segundo Sabanes (2002, p. 163):

O Paraná Rural e o Microbacias instituíram uma filosofia participativa, tanto no planejamento das ações como na motivação dos agricultores para que intervissem coletivamente nas práticas conservacionistas por eles definidas. Além disso, estes projetos conseguiram implementar uma proposta que contribuísse para disseminar na sociedade uma mentalidade e um comportamento diferente com relação a como produzir e como cuidar dos recursos naturais.

Os resultados positivos alcançados por esses dois projetos que incorporaram o conceito de microbacia hidrográfica, sobretudo o “Paraná Rural”, levaram o Governo Federal a lançar, no ano de 1987, o Programa Nacional de Microbacias Hidrográficas (PNMH). Este programa sucedeu o Programa Nacional de Conservação de Solos, implantado em 1975.

O princípio básico do PNMH foi a descentralização das ações do poder executivo. “O PNMH buscava não apenas a articulação das escalas administrativas municipais, estaduais e federais, mas também das instituições voltadas para a gestão rural na área da microbacia” (OLIVEIRA, 2004, p. 47).

Conforme Hespanhol (2005, p. 08):

A meta do programa era atuar em 4.000 microbacias em todo o país (uma por município), selecionar e equipar 25 bacias piloto (uma por estado), treinar 1000 técnicos anualmente e equipar 1000 oficinas locais de serviço de expansão e planificação de microbacias.

Por não contar com técnicos específicos suficientes e nem recursos para se manter, o Programa Nacional de Microbacias Hidrográficas acaba em 1990, durante o governo Sarney.

A lei nº 9433 de 1997 instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, confirmando as bacias hidrográficas como unidade territorial e estimulou a ação descentralizada das ações, envolvendo o poder público, os usuários e toda a comunidade na tomada de decisões para o gerenciamento de recursos hídricos.

4. O Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas em São Paulo

Instituído pelo artigo 41.940 de 23/07/1997, o Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas (PEMH), fruto de um acordo entre o governo de São Paulo e o Banco Mundial, entra em operação no ano 2000, estendendo-se até o período de 2007. Atualmente, esse Programa ainda vem sendo realizado, porém, com recursos exclusivos do governo do Estado.

Inspirado no Projeto “Microbacias” (1991-1999) e, principalmente, no “Paraná Rural” (1989-1996), o PEMH caracterizou-se por abranger três princípios básicos: a busca por uma sustentabilidade socioeconômica e ambiental na microbacia (unidade física de intervenção do programa), participação e envolvimento da sociedade civil, descentralização e transparência nas ações governamentais.

Segundo a Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI, 2000, p. 05), o PEMH tem como meta:

Promover o desenvolvimento rural do Estado de São Paulo, entendendo-se por desenvolvimento rural a ampliação das oportunidades de ocupação, melhorias dos níveis de renda, maior produtividade geral das unidades de produção, redução dos custos e uma reorientação técnica-agronômica. Tudo para propiciar o aumento do bem estar da população rural, através da implantação de sistemas de produção agropecuária que garantam a sustentabilidade socioeconômica e ambiental, com plena participação e envolvimento dos beneficiários e da sociedade civil organizada.

O PEMH ficou sob responsabilidade da CATI - órgão subordinado à Secretaria da Agricultura e do Abastecimento. Esse programa teve como meta atingir 1500 microbacias hidrográficas, beneficiando 90.000 produtores rurais (30% do total do estado), numa área de 4,5 milhões de hectares, durante o período de 2000 a 2006.

A área média de cada microbacia beneficiada pelo PEMH foi de 3.000 hectares, englobando entre 40 a 120 produtores. As pequenas e médias propriedades rurais foram as áreas prioritárias de ação operacional do Programa.³

As regiões agrícolas de São Paulo escolhidas como prioritárias para a ação do Programa levaram em consideração a degradação ambiental, sobretudo à susceptibilidade à erosão, e os problemas sócio-econômicos dos municípios envolvidos. Para identificar essas áreas, o PEMH utilizou os mapas dos índices de erosão e de indigência do estado de São Paulo, medida pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA).

Os recursos financeiros e humanos do PEMH destinam-se a três áreas prioritárias. As regiões agrícolas de Andradina, Araçatuba, Assis, Avaré, Bauru, Botucatu, Dracena, General Salgado, Itapetininga, Itapeva, Jales, Lins, Ourinhos, Presidente Prudente, Presidente Venceslau, São José do Rio Preto, Tupã e Votuporanga foram enquadradas na zona prioritária número 1, ficando com 70% dos recursos. Este privilégio se deve ao forte processo erosivo e o elevado nível de pobreza que estão presentes na maioria dos municípios elencados. A área prioritária número 2, que recebeu 27% dos recursos, envolveu as regiões agrícolas de Araraquara, Barretos, Bragança Paulista, Campinas, Catanduva, Franca, Jaú, Jaboticabal, Limeira, Mogi-Mirim, Ortolândia, Ribeirão Preto, São João da Boa Vista. Por fim, compõe a zona prioritária número 3,

³ Os produtores rurais do estado de São Paulo foram classificados:

Pequeno: Até 50 ha;

Médio: Entre 50 ha até 200 ha

Grande: Área maior que 200 hectares.

as regiões de Garantiguetá, Mogi das Cruzes, Pindamonhangaba, São Paulo e Registro, disponibilizando apenas 3% dos recursos do total.

Os municípios interessados no PEMH tiveram que cumprir duas exigências básicas: possuir um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, com participação de diferentes setores da sociedade civil e formalizar convênio com a Secretaria de Agricultura e Abastecimento, apresentando as diferentes operações do Programa, contendo um Plano de trabalho, com todas as ações previstas no município.

Os seis componentes que compõem o Programa são: Desenvolvimento Tecnológico e Institucional; Pesquisa Adaptativa; Adequação de Estradas Rurais; Treinamento e Difusão; Administração; Monitoriamento e Avaliação. Estes se dividem em oito subcomponentes: Assistência Técnica e Extensão Rural, Organização Rural; Mapeamento Agroambiental; Educação Ambiental, Incentivo ao Manejo e a Conservação do Solo e Controle de Poluição; Incentivo à Recuperação de áreas degradadas; reflorestamento; Fiscalização da Lei de Uso do Solo e de Incentivo.

Com esse leque de componentes e subcomponentes, o PEMH tem alcançado resultados positivos entre os produtores rurais do Estado de São Paulo. Conforme Abramovay (2004), este programa valoriza os segmentos mais pobres dos agricultores. Além desse fator, o PEMH descentralizou as ações, antes restrita ao poder executivo; passando a fazer associações com empresas privadas, instituições, universidades; incentivou a criação de Associações (Associação de produtores rurais), sendo elas, conjuntamente com os Conselhos, responsáveis pelos gastos do programa. O programa de microbacias introduziu na política agrícola de São Paulo a problemática ambiental, procurando integrar organicamente as condições sociais e naturais responsáveis pelo desenvolvimento rural.

Por outro lado, o Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas do Estado de São Paulo ainda não faz parte da prioridade do governo; ao contrário do que ocorreu no Paraná e em Santa Catarina. A alta rotatividade dos engenheiros agrônômicos contratados pelo CATI, devido aos baixos salários e a falta de confiança dos produtores rurais nas ações do Programa são alguns aspectos negativos na sua operacionalização.

Hespanhol (2005: 14) ressalta outra falha desse Programa:

Um outro problema do programa no Estado de São Paulo reside no fato de não haver articulação em nível regional. A unidade espacial adotada para a intervenção é a microbacia hidrográfica, no entanto, as ações ocorrem no âmbito de cada município isoladamente. Neste caso, se o rio ou o córrego principal ou secundário da microbacia perfizer o limite territorial do município, o que é muito comum, cada um executará o projeto nos seus domínios, sem que haja a necessária integração das ações no âmbito da microbacia hidrográfica, como preconiza o Programa.

5- Considerações finais

Procurou-se analisar ao longo do texto as diferentes fases da agricultura brasileira, destacando a participação do Estado no processo de modernização agrícola. A interferência governamental inicia-se com as políticas desenvolvimentistas de Getúlio Vargas, com a diversificação agrícola, e o deslocamento do eixo principal da economia para o setor industrial.

O auge da intervenção estatal na agricultura acontece no período militar, tendo como principal política agrícola, o Sistema Nacional de Crédito Agrícola, instituído em 1964. O acesso ao crédito subsidiado restringiu-se a uma pequena parte das propriedades rurais no Brasil, predominando os latifúndios, que tinham a sua produção destinada ao mercado externo.

Nesse período, a prática da agricultura predatória (queimadas, expansão da fronteira agrícola,) fundamentada no pacote tecnológico da “Revolução Verde”, empreendida no Brasil, gerou uma série de problemas ambientais que ainda persistem.

O desmatamento intenso do cerrado e da mata atlântica, o assoreamento, a contaminação de rios, a perda de biodiversidade, entre outros problemas ambientais se tornam evidentes para toda a sociedade nos anos 1980. Com o intuito de reverter esse quadro, alguns programas foram colocados em práticas.

O “Paraná Rural” e o “Microbacias” foram os programas que conseguiram os melhores resultados junto aos produtores rurais de seus respectivos estados, em relação ao manejo correto dos recursos naturais. Práticas preconizadas pelos programas, como o cultivo em nível, a preservação e/ou plantio da mata ciliar, o reflorestamento, o terraceamento, a utilização de adubo orgânico, ao invés do químico, entre outras recomendações modificaram a produção do agricultor, elevando a sua renda. Até mesmo a paisagem rural dos Estados do Paraná e Santa Catarina se alterou devido, sobretudo, ao aumento das áreas de proteção permanente e de reserva legal.

Com bastante atraso em relação ao Sul do país, o Estado de São Paulo vem implantando o Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas, que tem conseguido conciliar, em parte, o manejo adequado dos recursos naturais, com a produção agrícola do pequeno produtor rural.

Privilegiando o pequeno agricultor, o Programa instituiu uma linha de crédito especial para a aquisição de colheitadeiras; disponibilizou muda para reflorestar as áreas de preservação permanentes, incentivou o plantio direto na palha, o que não permite a exposição do solo (diminuindo a erosão hídrica), apoiou a formação de sindicatos rurais, adotou práticas conservacionistas (terraceamento, plantio em nível, elaborou cursos de conscientização ambiental) entre outros fatores que podem mitigar a ação antrópica na natureza.

No entanto, para ocorrer o desenvolvimento rural sustentável, que é o objetivo central do PEMH, o governo do Estado de São Paulo tem que priorizar mais o programa, contratando **NEVES NETO, C. de C.; HESPANHOL, A. N. A atuação do Estado brasileiro (...)** p. 94 a 109 107

um maior número de Engenheiros Agrônomos, com salários mais elevados e um plano de carreira, para que não ocorra uma “fuga” desses profissionais para outras instituições.

O governo de São Paulo deve elaborar outras políticas públicas destinadas à agricultura que priorizem o pequeno agricultor, assim como já preconiza o Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas. Essas políticas agrícolas devem se articular, tanto no âmbito municipal, estadual e federal para que as ações consigam gerar uma renda maior ao produtor e no uso mais correto dos recursos naturais, exigindo o cumprimento da Legislação Ambiental.

6- Referências

ABRAMOVAY, Ricardo. Organização Rural e Capacitação do Atores. Nota Técnica (relatório final). In: **Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas** São Paulo, 2004

BRAGAGNOLO, Nestor; Pan, Waldir. **A experiência de programas de manejo e conservação dos recursos naturais em microbacias hidrográficas: uma contribuição para o gerenciamento dos recursos hídricos**, Curitiba, IPARDES, 2001.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO-CMMAD. **Nosso futuro Comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

COORDENADORIA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA INTEGRAL (CATI). **Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas**. CATI: São Paulo, 2000.

COORDENADORIA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA INTEGRAL (CATI). **Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas**. CATI. Seção Operativa- Incentivo ao Manejo e Conservação dos Recursos Naturais, vº 3. São Paulo, 2005.

DEAN, W. **A Industrialização de São Paulo: 1880-1945**. São Paulo. Bertrand Brasil, 1986.

DELGADO, G. C. "Capital e Agricultura no Brasil: 1930-1990". In: Tamás Szmrecányi; Wilson Suzigan. (Org.). **"História Econômica do Brasil Contemporâneo"**. São Paulo - SP: Hucitec, 1997, v. 01, p. 209-226.

DELGADO, G. C. "Questão Agrária no Brasil, 1950-2003". In: Luiz Octávio Ramos Filho; Oswaldo Aly Junior. (Org.). **"Questão Agrária no Brasil: Perspectiva Histórica e Configuração Atual"**. 01 ed. São Paulo - P: INCRA - SP, 2005, v. 01, p. 21-81.

FREISCHFRESSER, Vanessa. Políticas Públicas e a formação de redes conservacionistas em microbacias hidrográficas: o exemplo do Paraná Rural. In: **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, nº 95, jan/abr. 1999, p. 61-77.

GONÇALVES NETO, José. **Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira (1960-1980)**. São Paulo, Hucitec, 1997.

GRAZIANO NETO, Francisco. **Questão Agrária e ecologia, crítica da moderna agricultura**. São Paulo, Brasiliense, 1986.

LESSA, Carlos. **10 anos de política econômica**, Rio de Janeiro, Ed: Brasiliense, 1972.

HESPANHOL, Antonio Nivaldo. O Programa Micobacias Hidrográficas e a questão do desenvolvimento de territórios rurais no estado de São Paulo. In: **Anais das 4tas Jornadas Internacionais de Estudos Agrários e Agroindustriais**. Buenos Aires: 1 Universidade de Buenos Aires- UBA, 2005, p. 1-20.

_____. A expansão da agricultura moderna e a integração do Centro-Oeste brasileiro à economia nacional. **Caderno Prudentino de Geografia**, Presidente Prudente, v. 1, p. 7-26, 2000.

_____. Agricultura, desenvolvimento e sustentabilidade. In: XVIII Encontro Nacional de Geografia Agrária, 2006, Rio de Janeiro. **Anais do XVIII Encontro Nacional de Geografia Agrária**. Rio de Janeiro: UERJ, 2006. v. 1. p. 1-26.

MULLER, Geraldo. **Complexo agroindustrial e modernização agrária**. São Paulo, Hucitec, 1989.

OLIVEIRA, Wilham Silva de Oliveira. **Desenvolvimento Rural Local Sustentável: O Manejo Integrado da Bacia Hidrográfica do Ribeirão Santana**. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte, Departamento de Geografia da UFMG/IGC, 2004.

PRADO JÚNIOR, Caio. **A Questão Agrária**. São Paulo, Brasiliense, 2000.

SABANÉS, Leandro. **Manejo Sócio-Ambiental de Recursos Naturais e Políticas Públicas: um estudo comparativo dos projetos “Paraná Rural” e “Microbacias”**. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre, Departamento de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, UFRS, 2002.

SILVA, José Graziano da. **O novo rural brasileiro**. Campinas: UNICAMP, Instituto de Economia, 1999.

_____. **A Nova Dinâmica da Agricultura Brasileira**. Campinas, UNICAMP. I.E, 1996.

STOLCKE, Verena. **Cafeicultura: homens, mulheres e capital (1850-1980)**. Trad: Denise Bottmann; João R. Martins. São Paulo, Brasiliense, 1986.