

CONSIDERAÇÕES SOBRE POLÍTICA AGRÍCOLA SUSTENTADA¹

Yara M. Chagas de Carvalho²

A globalização da economia enfraquece o estado nacional como formulador de políticas. Em países como o Brasil, de forte tradição de intervenção, o Estado tem servido como um anteparo e condicionante do processo de evolução do capitalismo no país. De certa forma, dada a frágil coesão social para impor limites a este processo, o Estado tem historicamente assumido este papel. O vanguardismo da legislação social e mesmo ambiental em relação às reivindicações sociais é um claro indício deste aspecto.

A crise financeira do Estado e a globalização da economia, exigem a reformulação do antigo modelo de um governo central forte. A especificidade das questões ambientais, tanto no que se refere ao meio físico como social mostram, entretanto, que em nível local o papel de um mediador neutro está vago. As Organizações Não Governamentais (ONGs) não têm tradição em desempenhar esta função e os governos municipais se vêem assolados pelas reivindicações locais. A Sociedade Civil, através de organizações de classe ou ONGs, está também buscando capacitar-se para uma prática de democracia participativa.

O enfraquecimento do governo central como um anteparo aos ditames da reorganização econômica coloca em evidência a importância do fortalecimento das organizações locais, incluindo o poder público.

Neste novo cenário, o papel do poder estadual parece ser o de fomentar, capacitar e atuar como catalisador deste processo, atendendo as demandas existentes. Identifica-se a necessidade de fornecer metodologias de trabalho, capacitação de pessoal, estimular e criar canais flexíveis para trocas de experiências, além de fomentar o envolvimento de outras comunidades no processo.

Da mesma forma que o poder estadual poderia fortalecer os municípios para desempenhar estas novas funções, o poder federal poderia desenvolver o mesmo papel, auxiliando os Estados nesta nova tarefa. Além disto, o poder público federal deve atuar como intermediário com o setor externo, canalizando as informações do novo panorama político internacional e identificando as melhores formas de internalização destas transformações para promoção do desenvolvimento sustentado. O cenário econômico internacional está passando por profundas transformações, o que torna de fundamental importância a eficiência e a flexibilidade dos mecanismos de transferência de informações. Neste caso, o gigantismo do país é um fator negativo se não for encontrada alternativa capaz de atender a heterogeneidade do grau de organização social que existe no país.

Um aspecto importante a ser considerado é que o período de transição em que vivemos exige que se crie formas de interação entre indivíduos. As relações hierárquicas dentro das instâncias de poder do Estado não garantem que o fluxo das demandas locais cheguem ao poder central e que este possa, então, responder adequadamente. Isto sugere a necessidade de criar estruturas flexíveis, com funcionários comprometidos com os mesmos objetivos e canais virtuais de comunicação entre todos os interessados.

A tecnologia moderna, portanto, traz de volta discussões que nos forcem a ir buscar na história da organização política reflexões e ensinamentos sobre o caminho a seguir. O desafio é caminhar da democracia participativa das elites, da Grécia antiga, para a representativa dos tempos modernos.

1 - REFLEXÕES SOBRE ASPECTOS SETORIAIS DA POLÍTICA DE AGRICULTURA SUSTENTADA

A formulação de uma política de agricultura sustentada para o país se inicia pela dis-

¹Texto parcial do trabalho apresentado no Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, 34. Aracaju, 1996.

²Economista, Dr., Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola.

cussão da política existente e pela correção dos desvios identificados, a partir da definição da preocupação assumida com a sustentabilidade. Levar avante esta incumbência é um grande desafio, principalmente em uma economia como a brasileira, caracterizada pela dimensão continental do país, a grande heterogeneidade econômica e social e a tradição de intervenção do Estado.

Identificadas as distorções, em nível local/estadual, estas poderiam ser debatidas em um fórum técnico virtual, de abrangência nacional, buscando a adequação da política às diversidades regionais. Evidentemente, não há garantia de que todas as regiões tenham as mesmas condições para discutir com propriedade sua realidade, mas não há que se negar que a existência do veículo estimularia o aprimoramento técnico em todos os Estados. Na era do neoliberalismo propõe-se uma nova forma de paternalismo do Estado, com a transferência gradativa da responsabilidade de formulação da política para a sociedade organizada.

Serão aqui considerados dois casos ilustrativos: o imposto territorial rural e a formulação de uma agenda para a pesquisa tecnológica no país, enfocando o aspecto participativo.

1.1 - O Imposto Territorial Rural

São dois os instrumentos aos quais compete a tributação do espaço: o imposto rural e o urbano. A definição do espaço rural, no Estado de São Paulo, é afetada por estes instrumentos de política. Nos países desenvolvidos, o espaço rural tem sido preservado da ocupação urbana, através de mecanismos reguladores e de mercado, via um instrumento tributário.

Um problema observado no Estado de São Paulo está ligado à expansão das áreas urbanas sobre áreas agrícolas, não como um processo espontâneo mas acelerado por um viés indesejado da política tributária sobre o espaço. Um problema emergente que tenderá a se agravar nas áreas de concentração urbana do país.

Este viés está associado ao fato de que o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) gera uma receita maior e diretamente apropriada pelo poder local. A legislação atual dá efetivamente a possibilidade para que alguns municípios deixem de ter áreas rurais, apesar de manter produção agrícola comercial. Independentemente de medidas reguladoras que possam limitar este processo, não há como contestar

sua ocorrência e a dificuldade em eliminá-la. O diferencial dos tributos se deve não somente ao valor real diferenciado da terra urbana e rural, mas também às dificuldades de obtenção de recursos para o município através do Imposto Territorial Rural (ITR). É importante salientar que muitas destas prefeituras investem na construção e manutenção da infra-estrutura, o que valoriza a terra. O IPTU é uma das fontes de receita municipal para as grandes cidades.

Por outro lado, a responsabilidade federal pelo imposto nas áreas rurais tem fortes justificativas em função do poder político local dos contribuintes.

No Governo anterior (1990-94), a cobrança do ITR foi transferida do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para a Receita Federal, com o objetivo de transformá-lo em um imposto efetivo. Desde então, definiu-se a possibilidade de aprimorar o cruzamento das informações fornecidas pelos proprietários com dados efetivos sobre o mercado de terras. No exercício de 1995 os valores de Terra Nua, que determinam o referencial mínimo para pagamento, foram definidos pela primeira vez com a participação das Secretarias de Estado. A forma de participação foi um avanço em relação a estratégia do ano anterior. Cabe aos Estados aprimorar a qualidade técnica de suas informações.

O levantamento de preço de terra nua no Estado de São Paulo é feito pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento três vezes ao ano, com o objetivo de permitir o acompanhamento do mercado. Utilizá-lo como indicador para usos tributários exige seu aprimoramento através da participação dos órgãos de classe e outros segmentos sociais. Isto pode ser visto como uma nova função do poder estadual.

Torna-se necessário construir um sistema misto que possa garantir a arrecadação sobre o patrimônio como um mecanismo de correção das distorções distributivas no país mas que, ao mesmo tempo, contemple as exigências dos municípios que apresentem um maior grau de coesão social na solução de seus problemas. A construção de uma estratégia de transição para um sistema único se beneficiaria com discussões de técnicos estaduais na formulação de um programa de longo prazo.

1.2 - A Tecnologia

A tecnologia e o processo de desen-

volvimento apresentam uma relação circular de causa e efeito que condiciona o processo, visto em uma perspectiva temporal. Desta forma, o desenvolvimento da tecnologia agrícola tende a se pautar progressivamente pelas necessidades/exigências da agroindústria. A gênese deste processo foi discutida por Romeiro³.

O caráter intervencionista do Estado brasileiro está estimulando a adoção de uma metodologia, proposta pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA)⁴, que está sendo propagada pelo território nacional. Esta metodologia cumpre o papel de tornar mais eficiente a subordinação da agricultura à indústria. É uma metodologia ambiental que ignora a especificidade do quadro social e de sua sustentabilidade.

A metodologia de prospecção tecnológica, a partir das cadeias produtivas e do sistema natural, condena a unidade de produção a ser tratada, simplesmente, como o local por onde transita e se amplia um fluxo de recursos.

A metodologia da EMBRAPA chega às unidades da Federação através das Secretarias Estaduais mais do que através dos seus próprios Centros. De uma forma geral, vem cumprir o papel do governo federal de internalizar as discussões e propor metodologias de vanguarda. Enquadra-se nesta perspectiva a abordagem da prospecção da demanda por sistemas naturais.

O novo nesta metodologia é a prospecção da demanda a partir da cadeia produtiva e os mecanismos de eficiência no atendimento que podem advir em uma cultura institucional intervencionista. A parceria da EMBRAPA com a Fundação Instituto de Administração da Universidade de São Paulo é a responsável por esta contribuição metodológica. Argumento aqui que, tão importante quanto definir uma metodologia com base nas cadeias produtivas é propor uma metodologia de vanguarda que considere não somente a especificidade dos recursos naturais mas, também, do segmento social aí presente que, de outra forma, dificilmente seria identificado.

A organização de Câmaras e Comis-

sões Técnicas em nível estadual e federal permite que as necessidades tecnológicas dos elos organizados e participativos da cadeia produtiva sejam encaminhadas aos órgãos de pesquisa. Assim, a EMBRAPA está contribuindo com uma proposta metodológica que, se bem utilizada, pode tornar mais eficiente o atrelamento dos órgãos estaduais de pesquisa às necessidades dos segmentos produtivos, que definem o padrão hegemônico da produção.

Os elos perdidos são os segmentos sociais marginais que são identificados nas regiões. Na metodologia da EMBRAPA não são considerados porque a contribuição das ciências sociais é introduzida através da análise econômica que, na visão neoclássica, desconsidera os atores sociais e os considera como agentes econômicos abstratos. Considera-se que a metodologia ambiental, de superposição das cartas temáticas, utilizada pela EMBRAPA, carece da introdução de uma referente aos sistemas agrários⁵ e outra aos sistemas de produção, intermediando as de base física e econômica.

A carta dos sistemas agrários proposta segue a metodologia desenvolvida pela escola francesa que permite fazer uma tipologia dos produtores, em termos da organização do trabalho nas unidades de produção. Esta abordagem é complementada pela identificação dos sistemas de produção, entendida como o conjunto das atividades agropecuárias desenvolvidas de forma integrada na unidade produtiva. Esta é a base de análise para identificação de demandas tecnológicas.

A prospecção de demanda tecnológica proposta pela EMBRAPA não considera a sustentabilidade social, que se baseia na ênfase à unidade produtiva/produtor e no caráter participativo.

Muitos Estados não têm tradição de trabalhos desta forma. Por esta razão, poderiam ser beneficiados com a abertura de canais virtuais de comunicação de grupos de trabalho com objetivos semelhantes uma conferência virtual de desenvolvimento rural sustentado poderia permitir esta integração.

³Romeiro, A.R. Agricultura e ecodesenvolvimento. In: Maimon, D. (Coord.). *Ecologia e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1992.

⁴Castro, A.M.G. (Ed.). *Prospecção de demandas tecnológicas: manual tecnológico para o SNPA*. Brasília: EMBRAPA, 1995. Mimeo.

⁵Dufumier, M. *Les politiques agraires*. Paris: Presses Universitaires de France, 1986. 126p. Mazoyer, Marcel. *Alguns ajustes sobre los sistemas agrários*. Nicaragua, 1989. Mimeo.

2 - COMENTÁRIOS FINAIS

A promoção da agricultura sustentada tem um papel preponderante no desenvolvimento sustentado. Em função da agricultura tratar com um grupo social bem definido, ser a atividade econômica mais importante na maior parte do território nacional, tanto em termos da ocupação do espaço como da geração da renda, e da relação direta homem e natureza, passa a ser a atividade que torna mais evidente os passos a serem dados no sentido da descentralização de

formulação de políticas e da criação de mecanismos participativos no processo de formulação de política de desenvolvimento sustentado.

O papel fundamental do governo estadual, neste novo cenário, é o de criar canais por onde possam fluir as reivindicações da comunidade transformando-as em reivindicações de política pública. Em nível federal, existe a necessidade de criar um fórum de discussões de especialistas estaduais capazes de promover a adequação da política agrícola para a sustentabilidade.