

POLÍTICA FUNDIÁRIA PARA O ESTADO DE SÃO PAULO: PROPOSTA PARA UMA ALTERNATIVA METODOLÓGICA DE PLANEJAMENTO

Alceu de Arruda Veiga Filho¹

1 - INTRODUÇÃO

O Brasil é um país acostumado às injustiças sociais, de tal sorte que quase todos nós as vemos de forma banal, corriqueira. Algo a ser lembrado e rapidamente esquecido, como se não fossem de nossa responsabilidade e sim de outros: o governo, as elites, o sistema capitalista..., impedindo-nos de qualquer reação a não ser a da passividade.

Esta atitude, tão bem expressa numa canção popular, de "esperar o carnaval chegar", ficou entranhada no comportamento das pessoas como um símbolo da desesperança - gestada no decorrer da ditadura militar - e transformada em uma característica do espírito brasileiro moderno. Desse mal padeceu (padece) uma parcela ponderável daqueles que tinham (têm) a responsabilidade de pensar o País, de revolver suas feridas e reerguer dos destroços novos edifícios. Ao lado desses surgiu, ou se fortaleceu e ampliou, uma categoria social cujos valores maiores são o arrivismo social e a busca imediata de suas satisfações e interesses.

A esta última categoria pouco, ou quase nada, se tem a pedir como contribuição aos problemas sociais. Entretanto, aqueles que estiveram anestesiados merecem um chamado às suas angústias originais, na busca de reavivar neles (e em nós mesmos) as antigas brasas, adormecidas pelas cinzas. Mas, por outro lado, a "ressurreição" esperada não deve vir acompanhada de sonhos juvenis e idealísticos e do confronto quixotesco, porque desigual, mas sim da reflexão organizada e rigorosa e do debate sobre ações possíveis.

Nessa linha de pensamento, um dos assuntos-problema que merecem destaque é o da urgência em resolver a questão dos sem-terra, que representam um universo de 4,8

milhões de famílias no País (aproximadamente 12 milhões de pessoas), das quais 31,4 mil se envolveram em 198 conflitos², em 1995, e que é um problema grave em São Paulo, principalmente na região do Pontal do Paranapanema.

Neste caso, e sob o ângulo instrumental, é possível tecer breves comentários - dadas as possibilidades que o aparelho do Estado possui - particularmente a Secretaria de Agricultura e Abastecimento, tanto pela competência técnica de planejamento quanto pelos aspectos operacionais em executar sua atribuição básica de gerar políticas que auxiliem os segmentos sociais em crise.

2 - ETAPAS DO PLANEJAMENTO

Uma primeira questão a ser enfrentada é a da emergência entre as necessidades dos sem-terra e o tempo de maturação de um processo de planejamento e de execução de um programa de assentamento rural, o qual pode ser encarado como falta de vontade política de enfrentar o problema. Assim, antes de mais nada é preciso estabelecer uma negociação para se chegar a uma agenda mínima entre as partes e que contemple, a nosso ver, uma ação imediata de assentamentos e apoio em investimentos em infra-estrutura e na produção agrícola, tendo como suporte também o apoio em assistência técnica. Em suma, um plano emergencial que demonstre, a curtíssimo prazo, a prioridade em enfrentar o problema, de um lado alocando recursos orçamentários e, de outro, superando entraves jurídico-burocráticos, famosos por emprestar aos próprios governos as desculpas pelos atrasos de cronogramas e metas descumpridas.

Em seguida, iniciar-se-ia o processo de

¹Economista, Pesquisador do Instituto de Economia Agrícola.

²Dados coletados na imprensa, fornecidos pelo Movimento dos Sem-Terra (MST).

planejamento e a busca de recursos para implantá-lo, negociando com agências internacionais através de plano de intenções, apoiado logisticamente pelo Governo Federal, discriminando, *a priori*, regiões prioritárias, número de assentamentos e de assentados, necessidades de recursos financeiros, prazos e metas e contrapartida dos governos estadual e municipais em termos de recursos financeiros, humanos e de infra-estrutura, demonstrando a vontade política e a credibilidade pela execução do plano emergencial.

O processo de planejamento, propriamente dito, deve ser iniciado concomitantemente às ações do plano emergencial e das negociações para captação de recursos externos, sendo, em geral, composto pelas seguintes etapas³: formulação de objetivos gerais, diagnóstico de problemas e recursos, elaboração do plano: regionalização, prioridades e metas, programação e a fase de elaboração e avaliação de projetos, execução do plano, avaliação periódica dos resultados e a fase de reformulação e ajustes.

A etapa de formulação de objetivos tem um papel fundamental no planejamento porque a partir dela é que se estabelecem os limites do plano e sua consistência lógica, servindo de referência e orientação para as demais etapas. Neste caso específico de uma ação de política fundiária estadual, deve-se conceituá-la como mitigadora dos problemas de redução do emprego rural, decorrente, entre outros, da mecanização dos processos produtivos - e não como decisiva para solucionar um problema econômico de oferta de alimentos, por exemplo - evitando a tradicional confusão entre ações fundiárias e a reforma agrária, esta última definida como um processo amplo de alteração no equilíbrio do poder econômico e político, que envolve redistribuição no perfil da propriedade da terra e da renda nacional. Ou seja, deve-se encará-la como uma proposta de desenvolvimento rural e não de transformação social agrária⁴. Isso impõe limites

aos prováveis beneficiários, delimitando a entrada segundo uma ordem de prioridade, que poderia ser: bóias-frias, assalariados rurais, todos os tipos de parceria agrícola, minifundiários e filhos de proprietários rurais, cujas famílias tenham até 30ha, nessa seqüência, segundo o universo de classificação dos sem-terra, definido pelo MST.

A segunda fase, diagnóstico dos problemas e recursos, requer levantamentos de base e estudos que possibilitem o conhecimento sobre a realidade do meio físico e sócio-econômico e permitam projetar tendências para prognosticar sobre o futuro, sem a intervenção que se pretende, para avaliar os efeitos da ausência do planejamento⁵. Além disso, deve-se estudar as experiências passadas, existentes sobre o tema, para dispor de parâmetros de comparação e de um inventário dos problemas e oportunidades surgidas.

Na elaboração do plano e com base no diagnóstico formula-se a política de desenvolvimento, estabelecendo-se as metas a serem alcançadas - em geral, uma quantificação dos objetivos - e definem-se os instrumentos para viabilizá-las⁶. Nesta fase cabe a definição do público a ser atingido, quantificação e critérios de seleção, estabelecem-se as regiões prioritárias com base, por exemplo, em um sistema de ponderação, que varia de 10 a 1, para efetuar a classificação e ordem de importância, levando-se em conta fatores como existência de terras socialmente improdutivas - segundo critérios instituídos pelo Imposto Territorial Rural (ITR), o que pode exigir levantamentos de campo - propriedades agrícolas que não obedecem à legislação trabalhista e onde se pode verificar a superexploração do trabalho, indicadores demográficos, como taxa de migração, de natalidade e mortalidade, de expectativa de vida, qualidade

como: políticas que favorecem a acumulação de capital através de aumento da produtividade do trabalho, em um processo que não altera a tendência da estrutura fundiária e da distribuição de renda, têm como opção estratégica a modernização periférica. Já estas mesmas políticas, adicionadas a outras que ajudem a combater efeitos desagregadores das primeiras, incluindo explicitamente as categorias dos trabalhadores e da pequena produção, contemplando ações do tipo assentamento, regularização da posse da terra e colonização, resultam em uma opção estratégica de desenvolvimento rural, e, por fim, políticas que alteram o perfil da propriedade da terra e da renda resultam na opção de transformação social agrária.

³Szwercsányi, Tamás. *O planejamento da agroindústria canavieira do Brasil (1930-1975)*. São Paulo: Hucitec, 1979. 540p., e em Araújo, José E.G. *O planejamento da reforma agrária e colonização*. In: *Reunião Nacional de Engenheiros Agrônomo Planejadores*, 1. Campinas, 1968.

⁴Segundo a FAO. *La agricultura hacia el año 2000: problemas y opciones de América Latina*. Roma, 1981. 239p, as diferentes modalidades de crescimento/desenvolvimento adotadas resultam em diferentes opções estratégicas, tais

⁵Idem nota 3.

⁶Idem nota 3.

de vida (saúde e saneamento) dos municípios, índices de pressão demográfica dos municípios essencialmente agrícolas, índices de renda *per capita*, de emprego rural e indicadores de dinamismo regional.

Para se alcançar o objetivo de minorar o problema do emprego rural, a política de desenvolvimento deve ser pensada em termos de aumento de renda, de produção e produtividade, o que implica ter metas macroeconômicas em nível de região. Para tanto, formula-se uma estratégia técnica⁷ em que a hierarquia de problemas e questões é analisada e contraposta às soluções de ordem política, econômica e social. Os instrumentos para viabilização do plano podem ser os legais - que envolve uma análise da legislação em vigor e propostas de reformulação - e os operacionais: a organização administrativa gestora do plano e das interfaces com demais participantes e responsável pelos fluxos de encaminhamento e de decisão, e a criação ou adaptação de um fundo de desenvolvimento, encarregado da liberação de recursos do programa, discriminando-se os investimentos necessários, valor e nível de subsídios, nível de renda a ser alcançado, cronograma de liberação, procedimentos de acompanhamento de resultados, programando as atividades a serem desenvolvidas.

Paralelamente realiza-se a análise e elaboração de projetos que, neste caso, pode ser iniciada pelo dimensionamento do projeto agrícola, através de um módulo mínimo que compreende a definição das atividades agrícolas e o uso e manejo do solo atual e futuro. Parte-se da elaboração de custos por hectare, por nível tecnológico, para se chegar a uma aproximação bastante real dos gastos efetuados com os diversos insumos utilizados na produção, estimando-se níveis de rendimento tendencial, utilização de mão-de-obra e os serviços de máquinas e equipamentos, tanto para a situação atual quanto para a situação com projeto - aquela que contém as reformulações do programa⁸.

⁷Secretaria de Agricultura e Abastecimento. **Proposta de financiamento ao BIRD: estratégia técnica de projeto.** São Paulo: SAA, 1989. 61p. anexo 3. (Relatório Interno). mimeo.

⁸Veiga Filho, Alceu de A. et al. Análise de investimentos em adoção de tecnologias e conservação do solo no estado de São Paulo. **Agricultura em São Paulo**, SP, v.39, n.1, p.133-154, 1992 e em Secretaria de Agricultura e Abastecimento. **Proposta de financiamento ao BIRD: modelos financeiros do programa.** São Paulo: SAA, 1989. 52p. anexo 5. (Relatório Interno). mimeo.

Desenvolvem-se agregações por módulo e por conjunto de módulos para avaliar-se o comportamento econômico-financeiro dos investimentos incrementais⁹, renda gerada e produção adicional, inclusive incorporando-se um processo de defasagem nas metas das unidades regionais escolhidas para os assentamentos, dentro de um horizonte de tempo preestabelecido.

Finalmente, agregam-se aos investimentos agrícolas os gastos necessários para viabilizar os assentamentos, pelo lado do suporte institucional - governo e suas organizações - gastos com capital social básico - estradas, energia, telefonia, etc.- e outras despesas como as realizadas para organização de cooperativas, pequenas agroindústrias, assistência técnica privada e assim por diante, analisando-se, novamente, o comportamento dos indicadores taxa de retorno e custo/benefício, agora sob a ótica social, mensurando benefícios e custos pelos preços-sombra e custos de oportunidade, no sentido de avaliar a eficiência do programa para a sociedade, o que supõe adotar metodologias que avaliem a melhoria do bem-estar social.

A execução do programa deve ficar a cargo de uma organização que tenha a responsabilidade e competência para articular os segmentos co-responsáveis, sendo a gestora do fundo de desenvolvimento. Para seu melhor desempenho é importante que esteja ligada hierarquicamente a níveis superiores de decisão, com canal direto à alta cúpula do executivo.

A avaliação é uma fase que, para ser bem executada, é recomendada ser de competência de empresas, grupos de empresas ou universidades com capacitação para tanto. As agências internacionais de financiamento costumam fazer licitação internacional para selecionar candidatos a essa etapa, a qual colabora com avaliações técnicas para a fase de reformulações e ajustes, também sujeita a alterações por contingências e por negociação política junto às categorias sociais envolvidas.

3 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O despertar da consciência não pode ser feito com os altos custos sociais que estão embutidos nas estratégias politicamente mal

⁹Pomeranz, Lenina. **Elaboração e análise de projetos.** São Paulo: Hucitec, 1985. 246p.

formuladas, principalmente em países como o Brasil, onde as emergências sociais impõem soluções imperativas e racionais. Além da reflexão sistemática, cada vez mais se coloca a necessidade de agir, tarefa esta em que o Estado não pode fugir ou adiar, sob pena e risco de não somente aprofundar as injustiças sociais como colaborar para a própria desarticulação da sociedade.

Neste artigo propôs-se uma metodologia de planejamento, de resto amplamente conhecida, perfeitamente adaptável ao caso do problema do emprego rural, pela via de uma ação ordenada de política fundiária que permite interferir no futuro de maneira planejada e com eficiência social.

A Secretaria de Agricultura e Abastecimento conta com esta competência, principalmente decorrente da elaboração do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas, preparado com o apoio da FAO em passado recente, tendo em mãos, também, o Fundo de Expansão da Agropecuária e da Pesca (FEAP) que poderia

ser utilizado, após alguns ajustes legais e operacionais, para a execução da política proposta.

O grande problema a ser enfrentado reside num aspecto típico das administrações públicas brasileiras, que é o da descontinuidade. Sempre que os horizontes dos projetos ultrapassam os períodos dos mandatos dos governantes que os implantaram, eles passam a segundo plano pelos governantes sucessores. Pelo menos uma razão pode ser apontada como responsável por isso: em geral são propostas em que a participação dos segmentos sociais beneficiados é desarticulada e com pequena força política, o que identifica falta de organização, ao mesmo tempo em que, do lado dos formuladores, estes têm baixa capacidade de percepção sobre os problemas centrais que afligem as populações. Assim, para se obter algum êxito, é imprescindível que o programa de assentamento seja exaustivamente negociado entre governo, beneficiários e suas lideranças, de modo a alicerçar compromissos de longo prazo que possam ser cobrados às futuras administrações.