

Governança da terra e sustentabilidade: experiências internacionais de políticas públicas em zonas rurais

**Ademir A. Cazella
Fábio L. Búrigo
Carla M. P. Gomes
Germano B. Rodrigues
Raquel Santori**



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AGROECOSSISTEMAS
LABORATÓRIO DE ESTUDOS DA MULTIFUNCIONALIDADE
AGRÍCOLA E DO TERRITÓRIO
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO
SECRETARIA DE REORDENAMENTO AGRÁRIO

**Governança da terra e sustentabilidade:
experiências internacionais de políticas
públicas em zonas rurais**

NOVA[®]
LETRA
GRÁFICA E EDITORA
www.novaletra.com.br

Março de 2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AGROECOSSISTEMAS
LABORATÓRIO DE ESTUDOS DA MULTIFUNCIONALIDADE
AGRÍCOLA E DO TERRITÓRIO

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO
SECRETARIA DE REORDENAMENTO AGRÁRIO

ORGANIZADORES: Ademir Antonio Cazella (UFSC/PGA); Fábio Luiz Búrigo (UFSC/PGA); Carla Morsch Porto Gomes (UFRRJ/CPDA); Germano Batista Rodrigues (SRA/IICA); Raquel Santori (MDA/SRA).

FICHA CATALOGRÁFICA
Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

C3191g Cazella, Ademir Antonio (Org.).
Governança da terra e sustentabilidade: experiências internacionais de políticas públicas em zonas rurais. / Ademir Antonio Cazella (Org.)... [et al.]. - Blumenau : Nova Letra, 2015.
360 p.:

ISBN 978-85-460-0030-2

1. Governança Fundiária 2. Ordenamento Territorial 3. Políticas Públicas 4. Agricultura Familiar 5. Meio Ambiente. 6. Ademir Antonio Cazella (Org.)... [et al.]. I. Título II. Sustentabilidade

CDD 333.72

Organização e Revisão Técnica: Ademir Antonio Cazella; Fábio Luiz Búrigo; Carla Morsh Porto Gomes; Tamissa Gabrielle Godoi.

Produção e Editoração Gráfica: Nova Letra Gráfica e Editora

Tiragem: 500

Junho de 2015

Universidade Federal de Santa Catarina
Programa de Pós Graduação em Agroecossistemas
Laboratório de Estudos da Multifuncionalidade Agrícola e do Território
Rod. Admar Gonzaga, 1346 – Itacorubi
Florianópolis, SC – 88034-001

SUMÁRIO

PREFÁCIO	11
APRESENTAÇÃO	15
CAPÍTULO 1 - DESENVOLVIMENTO RURAL E ORDENAMENTO FUNDIÁRIO: PERSPECTIVAS E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS	
<i>Yannick Sencébé</i>	<i>25</i>
CAPÍTULO 2 - LA GOBERNANZA DE LA TENENCIA, HACIENDO REALIDAD: DIRECTRICES VOLUNTARIAS SOBRE LA GOBERNANZA RESPONSABLE DE LA TENENCIA DE LA TIERRA, LA PESCA Y LOS BOSQUES EN EL CONTEXTO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA NACIONAL	
<i>José Graziano da Silva</i>	<i>55</i>
CAPÍTULO 3 - POLÍTICAS DE ORDENAMENTO FUNDIÁRIO: CONSTRUINDO UMA GOVERNANÇA FUNDIÁRIA	
<i>Octavio Sotomayor.....</i>	<i>63</i>
CAPÍTULO 4 - AS SOCIEDADES DE ORDENAMENTO FUNDIÁRIO E ESTABELECIMENTO RURAL E SEU PAPEL NA REGULAMENTAÇÃO DO MERCADO FUNDIÁRIO AGRÍCOLA NA FRANÇA	
<i>Robert Levesque</i>	<i>87</i>
CAPÍTULO 5 - AUMENTO DA PROPORÇÃO DE TERRAS AGRÍCOLAS ARRENDADAS: SUCESSO OU FRACASSO DA POLÍTICA FUNDIÁRIA?	
<i>Frédéric Courleux.....</i>	<i>103</i>
CAPÍTULO 6 - AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO À INSTALAÇÃO DE JOVENS AGRICULTORES NA FRANÇA	
<i>Mylène Testut Nevès</i>	<i>139</i>
CAPÍTULO 7 - UN NUEVO MARCO INSTITUCIONAL DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE	
<i>Manuel Chabalgoity.....</i>	<i>153</i>

CAPÍTULO 8 - LA EXPERIENCIA DE URUGUAY EN LOS PROCESOS DE ACCESO A LA TIERRA <i>Andrés Berterreche</i>	177
CAPÍTULO 9 - LAS CONTINUIDADES Y RUPTURAS EN LA ESTRUCTURA AGRARIA EN EL URUGUAY DEL SIGLO XXI <i>Juan Romero / Alberto Riella</i>	189
CAPÍTULO 10 - REGULARIZACIÓN DE TIERRAS RURALES EN ARGENTINA <i>Mariana R. Uría</i>	207
CAPÍTULO 11 - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL – EXPERIÊNCIAS E DESAFIOS <i>Milton Santos de Amorim / Adhemar Lopes de Almeida</i>	225
CAPÍTULO 12 - O PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO <i>Raquel Santori / Francisco das Chagas Ribeiro Filho</i>	269
CAPÍTULO 13 - A ATUAÇÃO DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA NA GOVERNANÇA FUNDIÁRIA DO BRASIL <i>Richard Martins Torsiano / Claudio Roberto Siqueira</i>	291
CAPÍTULO 14 - BREVE PANORAMA FUNDIÁRIO DA AMAZÔNIA LEGAL <i>Sérgio Roberto Lopes</i>	311
CAPÍTULO 15 - A GOVERNANÇA FUNDIÁRIA COMO CONTRIBUIÇÃO AO APRIMORAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS <i>Fábio Luiz Búrigo / Ademir Antonio Cazella</i> <i>André Arruda Laskos / Gustavo Soto</i>	323
CAPÍTULO 16 - ANÁLISE DA GOVERNANÇA FUNDIÁRIA SOB A PERSPECTIVA COMPARATIVA: SÍNTESE DOS DEBATES E RECOMENDAÇÕES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS <i>Ademir Antonio Cazella / Carla Morsch Porto Gomes</i> <i>Fábio Luiz Búrigo / Tamissa Gabrielle Godoi</i> <i>Grazianne Alessandra Simões Ramos</i>	335

SOBRE OS AUTORES

ADEMIR ANTONIO CAZELLA

Professor do Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas (PGA) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Coordenador do Laboratório de Estudos da Multifuncionalidade Agrícola e do Território (Lemate) e do Projeto UFSC/SRA-876.

ADHEMAR LOPES DE ALMEIDA

Secretário Nacional de Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SRA/MDA)

ALBERTO RIELLA

Professor da Universidade da República - Departamento de Ciências Sociais, Uruguai

ANDRÉ ARRUDA LASKOS

Mestre em Agroecossistemas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

ANDRÉS BERTERRECHE

Diretor do Instituto Nacional de Colonização (INC), Uruguai

CARLA MORSCH PORTO GOMES

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

CLAUDIO ROBERTO SIQUEIRA

Assistente da Diretoria Ordenamento da Estrutura Fundiária do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)

FÁBIO LUIZ BÚRIGO

Professor Colaborador dos Programas de Pós-Graduação em Agroecossistemas (PGA) e Sociologia Política (PPGSP) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

FRANCISCO DAS CHAGAS RIBEIRO FILHO
Diretor do Departamento de Crédito Fundiário da SRA/MDA

FRÉDÉRIC COURLEUX
Pesquisador do Centro de Estudos e Perspectivas, França

GERMANO BATISTA RODRIGUES
Consultor na Coordenação Geral de Planejamento, Monitoramento e Avaliação (SRA/MDA)

GRAZIANNE ALESSANDRA SIMÕES RAMOS
Mestre em Agroecossistemas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

GUSTAVO SOTO
Professor da Universidade de Córdoba, Argentina

JOSÉ GRAZIANO DA SILVA
Diretor Geral da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO)

JUAN ROMERO
Professor da Universidade da República, Uruguai

MANUEL CHABALGOITY
Professor universitário e Diretor Nacional de Ordenamento Territorial do Ministério de Habitação, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente, Uruguai

MARIANA R. URÍA
Diretora Nacional de Terras e Unidades Agropecuárias do Ministério da Agricultura, Pecuária e Pesca, Argentina

MILTON SANTOS DE AMORIM
Consultor técnico (PCT/BRA/IICA/14/002 – Governança Fundiária) da SRA/MDA

MYLÈNE TESTUT NEVÈS

Conselheira agrícola na Embaixada da França no Brasil

OCTAVIO SOTOMAYOR

Oficial de Assuntos Econômicos da Divisão de Desenvolvimento Produtivo e Empresarial, da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal)

RAQUEL SANTORI

Chefe de gabinete da SRA/MDA

RICHARD MARTINS TORSIANO

Diretor de Ordenamento da Estrutura Fundiária do Incra

ROBERT LEVESQUE

Membro da organização Terras da Europa-Scafr

SÉRGIO ROBERTO LOPES

Secretário Extraordinário de Regularização Fundiária na Amazônia Legal

TAMISSA GABRIELLE GODOI

Mestre em Agroecossistemas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

YANNICK SENCÉBÉ

Professora do Instituto Nacional Superior de Ciências Agronômicas, Alimentação e Meio Ambiente (Agrosup) de Dijon, França



AGRADECIMENTOS

A coordenação do Projeto “Análise e intercâmbios internacionais de ordenamento, regularização e crédito fundiário” agradece as organizações abaixo listadas pelo apoio e engajamento nas distintas atividades realizadas.

Do Brasil, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA), a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), o Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas (PGA) e o Laboratório de Estudos da Multifuncionalidade Agrícola e do Território (Lemate), a Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (Serfal), o Instituto Nacional de Reforma Agrária (Incra), a representação da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) no Brasil, a representação do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) no Brasil, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fe-traf), a Associação Nacional dos Órgãos Estaduais de Terra (Anoter), a Secretaria de Agricultura, Pecuária, Irrigação, Pesca e Aquicultura da Bahia (Seagri), o Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará (Idace) da Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Ceará, a Fundação de Ensino e Engenharia de Santa Catarina (Feesc), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Da França, a Embaixada da França no Brasil, o Instituto Nacional Superior de Ciências Agronômicas, Alimentação e Meio Ambiente (Agrosup) de Dijon, o Ministério da Agricultura, Agroalimentação e Florestas, a Federação Nacional das Sociedades de Ordenamento Fundi-

ário e Estabelecimento Rural (FNSAFER) - Terras da Europa-Scafr, a Federação Nacional dos Sindicatos de Unidades de Produção Agrícola (FNSEA), o Sindicato dos Jovens Agricultores (JA), a Confederação Camponesa, a Associação *Terre de Liens*, a Direção Regional de Agricultura, Agroalimentar e Florestas (Draaf) da região da Borgonha, a Sociedade de Ordenamento Fundiário e Estabelecimento Rural (Safer) da região da Borgonha e o Serviço de Informação Estatística e Economia da região da Borgonha.

Do Uruguai, o Instituto Nacional de Colonização (INC), o Ministério da Habitação, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente - Direção Nacional de Ordenamento Territorial, o Ministério de Pecuária, Agricultura e Pesca – Direção Geral de Desenvolvimento Rural, a Universidade da República, o Ministério de Economia e Finanças – Direção Nacional de Cadastro, o Sindicato dos Assalariados Rurais (Unatra), a Agremiação dos Produtores Familiares (CNFR) e a Reunião Especializada da Agricultura Familiar (REAF).

Do México, a Embaixada do México no Brasil, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, a Secretaria de Desenvolvimento Agrário, Territorial e Urbano (Sedatu), o Registro Agrário Nacional, a Universidade Autônoma Chapingo, a Procuradoria Agrária e o Museu Nacional de Antropologia e História.

Da Argentina, a Diretoria Nacional de Terras e Unidades Agropecuárias - Ministério de Agricultura, Pecuária e Pesca, a Universidade de Córdoba, o Instituto de Colonização da Província do Chaco, o Ministério de Produção da Província do Chaco e o Ministério de Planejamento e Ambiente da Província do Chaco.

Por fim, destaca-se a colaboração das administrações municipais e regionais, bem como dos agricultores familiares e suas organizações territoriais de todos os países que participaram do Projeto, pelas valiosas contribuições e experiências de luta pela terra compartilhadas nos eventos e missões de estudo.

PREFÁCIO

A discussão sobre Governança Fundiária tem se firmado nas últimas décadas em fóruns internacionais, no âmbito dos governos e nas mais diversas organizações e instituições, sejam elas governamentais ou vinculadas à sociedade civil. Com o objetivo de conciliar elementos econômicos, políticos e sociais, a Governança Fundiária atua como um instrumento que busca a otimização da gestão da terra. Contribui para o aprimoramento da política fundiária, visando o desenvolvimento sustentável do meio rural, a partir da perspectiva da afirmação da diversidade sociocultural e ambiental, que envolve o universo de estabelecimentos agrícolas e não agrícolas e as suas inter-relações com os diferentes setores, tanto no espaço rural como urbano.

O debate sobre a Governança Fundiária no âmbito da Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) teve o seu início com a I Oficina Internacional de Governança Fundiária organizada em parceria com a UFSC. Realizado em Brasília, em abril de 2013, esse evento evidenciou a necessidade de aprofundamento político e teórico da temática da Governança Fundiária.

O atual contexto internacional em torno da questão da terra, para atender as demandas de produção de alimentos, infraestrutura, expansão dos centros urbanos, proteção dos recursos naturais e produção de energia, tem exposto a necessidade de uma ampla articulação na área política e estratégica, entre os diferentes governos e instituições multilaterais, para tratar da temática da Governança Fundiária.

Nesse sentido, os conteúdos teóricos e políticos abordados nos capítulos desta publicação enriquecem a discussão interna nos países participantes, contribuindo, dessa forma, para o debate internacional sobre a temática da Governança Fundiária.

Os temas tratados no âmbito da Governança Fundiária são de interesse também para as mais diversas organizações e instituições, que podem e devem se apropriar dessa relevante discussão para construir parcerias regionais e intercontinentais. Afinal, questões ligadas à alimentação, nutrição, energia, entre outras essenciais no atual contexto mundial, não têm limites fronteiriços ou geográficos e demandam um engajamento coordenado.

Um exemplo relevante nesse sentido é a experiência de reforma agrária mexicana. Atualmente existe um grande esforço por parte do Governo do México em ajustar a sua política fundiária, baseada no importante processo de distribuição de terra ocorrido na primeira metade do século passado. Esse esforço por mudança visa lidar com a constante migração da juventude rural para os centros urbanos, como também enfrentar os desafios ligados à segurança alimentar, mobilidade, sustentabilidade e infraestrutura.

No Uruguai, por sua vez, é possível observar uma rica experiência de ordenamento fundiário, a qual tem avançado de forma constante por meio da construção de desenhos produtivos interligados aos seus territórios no âmbito de sua gestão fundiária. Da mesma forma, como puderam ser observadas as experiências de outros países, especialmente na França, as comunidades urbanas assumem uma participação ativa no debate da Governança Fundiária. Isso porque, de forma mais ampla, a Governança Fundiária vincula-se intrinsecamente ao segmento urbano, pois sua qualidade de vida é impactada pelas opções fundiárias empreendidas no seu território.

O avanço da discussão em torno da Governança Fundiária, após as experiências colhidas no decorrer desse processo de discussão política e teórica, sintetizadas nesta Coletânea, demanda uma nova fase de aprofundamento e articulação com diversos setores de uma sociedade

global: governos, instituições internacionais de cooperação e desenvolvimento e a sociedade.

A articulação iniciada nesse intenso processo de promoção de eventos e intercâmbios está representada na qualidade dos textos desta publicação, que trata de questões referentes ao ordenamento fundiário, à regularização fundiária e ao acesso à terra, todas compreendidas no âmbito da noção de Governança Fundiária. Pretende-se, dessa maneira, subsidiar os debates e articulações em espaços concretos de parcerias e cooperações entre organizações, instituições e governos. Essas parcerias são importantes para o desenvolvimento de novas ferramentas de ação capazes de responder a um processo sustentável de gestão fundiária em uma sociedade global.

Adhemar Lopes de Almeida
Secretário de Reordenamento Agrário (SRA/MDA)



APRESENTAÇÃO

O ordenamento territorial e a governança fundiária mantêm-se como temas estratégicos para o desenvolvimento das sociedades contemporâneas. A composição da malha fundiária, que faz parte do processo de ordenamento territorial em termos mais amplos, reflete o nível de justiça social e as formas como são estabelecidos os processos de ocupação dos espaços. Nas sociedades democráticas, o estabelecimento de códigos de uso e a definição de formas de governança da terra atribuem prioridades a respeito da utilização de sua capacidade produtiva e da exploração dos recursos naturais. Em geral, a administração das demandas é coordenada pelo Estado, gerando uma responsabilidade permanente dos gestores públicos no sentido de estabelecer níveis adequados e sustentáveis de ocupação dos territórios, bem como de regular o acesso e o funcionamento dos mais diversos tipos de serviços oferecidos por organizações públicas e privadas que atuam numa determinada área.

Especialmente a partir do século XX, nota-se um aumento significativo do grau de exploração dos recursos naturais do planeta. Essa situação é gerada principalmente pela ampliação exponencial da população mundial, pelo padrão de vida adotado pelas nações já desenvolvidas e pelo aumento do poder aquisitivo dos países emergentes. É nesse contexto que a terra enquanto um ativo volta a ter um papel de destaque, por continuar a ser a base para o fornecimento de alimentos e por dispor, em seu interior, dos minérios, água doce e outros elementos que são vitais para o funcionamento do mundo moderno. Além disso, a expansão das cidades, que fortalece o processo de artificialização ou de impermeabilização das terras agrícolas para uso urbano, vem desafiando os planejadores e demais atores sociais, que precisam dispor de

uma visão sistêmica para compatibilizar as demandas dos meios rural e urbano, tendo por princípio a adoção de estratégias sustentáveis de ordenamento territorial.

Diante desses desafios, vários governos e organizações multilaterais têm dedicado esforços para aprimorar o sistema de governança fundiária. Diversos países localizados em distintas regiões do mundo e em diferentes graus de intensidade estão sendo obrigados a modificar suas estratégias de planejamento do território. A situação de relativa abundância do ativo terra – que, até então, era destinado principalmente para suas finalidades clássicas ligadas à agricultura e às construções prediais urbanas – deu lugar a uma condição de escassez, face à demanda elevada advinda de várias direções: construção de infraestrutura, a exemplo de vias de acesso (rodovias e ferrovias), produção de alimentos e outras necessidades criadas pelo estilo de vida urbano, preservação ambiental, produção de energia, armazenamento de água etc. Obviamente que a disputa pelo acesso à terra gera uma valorização elevada do ativo, dificultando ações de reordenamento devido à especulação financeira que acompanha esse processo.

Em 2013, a Secretaria de Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SRA/MDA) e a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), por meio do Laboratório de Estudos da Multifuncionalidade Agrícola e do Território (Lemate), estabeleceram uma parceria institucional com intuito de estimular o debate técnico-científico e político sobre os modelos de governança fundiária. Com duração prevista de dois anos, a cooperação entre a SRA e o Lemate/UFSC previa a realização de intercâmbios com outros países, oficina e seminário internacionais, publicação de estudos técnicos dentre outras ações. Almejava-se, portanto, contribuir na formulação de propostas inovadoras e no fortalecimento de institucionalidades capazes de superar entraves que marcam a história da “questão agrária” no Brasil.

Para ampliar o nível de informação e qualificar os debates em torno da temática da governança fundiária no Brasil, o projeto dedicou interesse particular aos instrumentos de governança e de acesso à terra que são empregados em outros países. A estratégia do projeto SRA/UFSC consistiu, assim, em aproximar gestores governamentais e lideranças de organizações civis nacionais e de países cujas trajetórias históricas e/ou processos de reordenamento fundiário possam aportar elementos relevantes para o caso brasileiro. Nesse sentido estabeleceram-se parcerias com agentes de governos e da sociedade civil da Argentina, França, México e Uruguai, além de especialistas do assunto da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e da Comissão Econômica para América Latina (Cepal).

Esta publicação reúne, em grande parte, os conteúdos discutidos durante as principais atividades do projeto SRA/UFSC. No decorrer do projeto foram analisadas experiências de ordenamento territorial, regularização fundiária, cadastro de terras, titulação fundiária, instrumentos de acesso à terra, entre outras. O ponto de partida do projeto foi a promoção da I Oficina Internacional sobre Governança Fundiária, realizada em Brasília entre os dias 15 e 17 de abril de 2013. O último evento foi o Seminário Internacional sobre Governança Fundiária, realizada entre os dias 10 e 12 de dezembro de 2014, em Salvador (BA). Entre essas duas atividades ocorreram três intercâmbios, inicialmente para a França, em seguida para o Uruguai e, por fim, para o México. Em todos esses eventos pôde-se contar com a participação de representantes de organizações governamentais e sindicais brasileiras ligadas à agricultura familiar e ao tema do ordenamento fundiário. Para qualificar os debates no plano internacional, o projeto conseguiu articular a participação de representantes governamentais e de pesquisadores da Argentina, França, México e Uruguai.

Além de viabilizar que especialistas nacionais e internacionais sobre o tema da governança da terra pudessem trocar experiências, a coordenação do projeto SRA/UFSC desafiou os participantes brasileiros e dos demais países a elaborarem textos que tratassem dos assuntos abordados seja nas mesas da Oficina e do Seminário, como também das temáticas tratadas durante os intercâmbios, dando origem aos capítulos desta Coletânea. Para aprofundar a discussão, os organizadores deste livro solicitaram ainda contribuições de outros especialistas que desenvolvem trabalhos de pesquisa e extensão em torno da temática da governança fundiária.

A obra está estruturada em dezesseis capítulos, além de um prefácio do Secretário de Reordenamento Agrário, do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Os textos foram agrupados em três blocos temáticos. O primeiro apresenta três textos introdutórios que discutem a questão do desenvolvimento rural e suas correlações com a governança fundiária. Os capítulos do segundo bloco compilam estudos e relatos de experiências francesas e latino americanas (Uruguai, Argentina e Brasil), bem como de aspectos operacionais de algumas políticas públicas implantadas nesses países em torno da temática da governança fundiária. Por fim, o último bloco contém dois capítulos, que sintetizam, respectivamente, os debates ocorridos na Iª Oficina e no Seminário Internacional de Governança Fundiária.

Elaborado pela pesquisadora francesa **Yannick Sencébé**, o Capítulo 1 busca elucidar e correlacionar os conceitos de desenvolvimento rural e de ordenamento fundiário. Seu propósito é demonstrar que essa temática interessa não apenas às populações rurais, pois está diretamente integrada a um conjunto de desafios que afeta na atualidade diversos países do mundo, tais como a segurança alimentar, a preservação ambiental, a pobreza e a estrangeirização de terras agrícolas. Na sequência, o Capítulo 2 elaborado por **José Graziano da Silva**, atual diretor geral

da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, apresenta as diretrizes da FAO para a governança voluntária da posse da terra, da pesca e das florestas, que foram ratificadas em 2012 pelo Comitê de Segurança Alimentar Mundial. Essas diretrizes se caracterizam por oferecer orientações aos Estados Nacionais para a elaboração de seus programas, leis e políticas que visem enfatizar que a segurança, o direito de posse e o acesso equitativo da terra, pesca e florestas são elementos fundamentais para se erradicar a fome e a pobreza, além de fomentar o desenvolvimento sustentável. No Capítulo 3, **Octavio Sotomaior**, responsável por assuntos econômicos na Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal), discute como as transformações da economia mundial estão alterando o futuro da agricultura na América Latina e Caribe. Nesse contexto, a problemática da terra convive com a emergência de novos fenômenos sociais e econômicos que tendem a tornar os temas históricos em torno da terra ainda mais complexos. Inclui nesse sentido o debate sobre *land grabbing*, deslocação transfronteiriça de empresas e produtores agrícolas, a nova identidade indígena, a pressão de cidades e de atividades industriais sobre o solo agrícola, a troca geracional, a desruralização da sociedade e os novos papéis do espaço rural para o desenvolvimento sustentável. Com esse pano de fundo, o texto aborda como a governança e a auto-organização demandam novos critérios para o desenho de políticas públicas.

Nos três capítulos subsequentes são apresentados exemplos franceses de ações desenvolvidas desde o Pós-Guerra na tentativa de superar a excessiva fragmentação das terras, ordenar e modernizar o uso dos recursos fundiários, estimular a instalação de agricultores jovens e melhor capacitados, bem como contrabalançar a especulação urbana. Assim, no Capítulo 4, **Robert Levesque**, membro da organização Terras da Europa-Scafr, descreve o funcionamento das Sociedades de Ordena-

mento Fundiário e Estabelecimento Rural (Safer) e a sua importância como instrumento de regulação e de monitoramento de diversas políticas fundiárias presentes no meio rural francês. No Capítulo 5, **Frédéric Courleux**, pesquisador do Centro de Estudos e Perspectivas da França, propõe uma análise econômica do modelo de gestão dos estabelecimentos agrícolas em decorrência da adoção do Estatuto do Arrendamento pela maioria dos agricultores franceses. **Mylène Testut Nevès**, conselheira agrícola na Embaixada da França no Brasil, apresenta no Capítulo 6 uma síntese de como as principais políticas criadas desde o início da década de 1960 estimularam a permanência e a instalação de jovens agricultores no campo.

Na sequência, os artigos relativos às experiências Latino Americana exaltam os diferentes instrumentos de acesso à terra, as políticas de regularização fundiária e titulação de terras empreendidos na Argentina, no Uruguai e no Brasil. Assim como em outros países sul americanos, as regiões agrícolas desses países convivem por séculos com o problema da concentração fundiária e a titularidade precária da propriedade rural. Esse quadro não é marcado apenas pela exclusão social, mas também pela fragilidade e a incipiência da sua regulação formal, resguardada as especificidades de cada país. Ao todo são apresentados três capítulos sobre a experiência uruguaia, um sobre o caso argentino e quatro sobre o Brasil.

No capítulo 7, **Manuel Chabalgoity**, professor universitário e ex-diretor nacional de ordenamento territorial do Ministério de Habitação, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente do Uruguai, faz uma análise do novo marco institucional implantado naquele país a partir da promulgação da Lei de Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Sustentável. Essa legislação pretende fomentar e proteger a produção familiar por meio de mecanismos reguladores da ocupação e uso das

terras. Na sequência, o Capítulo 8 redigido por de **Andrés Berterreche**, então diretor do Instituto Nacional de Colonização (INC), propõe uma reflexão acerca das ações de acesso à terra geridas pelo Estado uruguaio, enfatizando suas principais ações no desenvolvimento dos territórios rurais, como a criação de *colonias*, sistemas coletivos de acesso à terra, políticas de arrendamento e as relações dessas iniciativas com os movimentos sociais, especialmente o sindicalismo rural. O Capítulo 9 foi elaborado por **Juan Romero** e **Alberto Riella**, professores da Universidade da República, que analisam as mudanças da estrutura fundiária no Uruguai, com base nas formas de uso de solo, legislação sobre a posse da terra e o dinamismo dos mercados fundiários. Além disso, elencam os limites encontrados pelo atual governo em superar e estancar o avanço da concentração fundiária. Em seguida, no Capítulo 10, **Mariana Úria**, diretora nacional de terras e unidades agropecuárias na Argentina, trata das políticas de regularização fundiária existentes nesse país. A partir de uma análise do processo de ocupação, distribuição e titulação das terras, o texto aborda formas de combater a precariedade da posse da terra que resultaram na criação do Programa Nacional de Titulação e Manutenção (dos agricultores).

Os quatro capítulos seguintes tratam do caso brasileiro. O Capítulo 11, elaborado por **Milton Santos de Amorim**, consultor técnico da SRA/MDA, e **Adhemar Lopes de Almeida**, Secretário de Reordenamento Agrário da SRA/MDA, faz um resgate histórico da gestão fundiária no Brasil desde o período colonial até os dias atuais. O estudo revela as diversas mudanças de rumo e aponta a complexidade de processos de regularização, bem como indica o rol de desafios que o Brasil precisa superar para fortalecer sua capacidade de governança da terra. O Capítulo 12, de **Raquel Santori** e **Francisco das Chagas Ribeiro Filho**, respectivamente chefe de gabinete da SRA e Diretor do Departamento

de Crédito Fundiário, relata a experiência brasileira na área do crédito fundiário, dando destaque para o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), que desde 2003 congrega as ações do governo federal nessa área. Para ilustrar a atuação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) na governança fundiária, **Richard Martins Torsiano e Cláudio Roberto Siqueira**, o primeiro diretor de Ordenamento da Estrutura Fundiária e o segundo assistente da Diretoria Ordenamento da Estrutura Fundiária, ambos do Incra, relatam no Capítulo 13 algumas iniciativas efetuadas pelo Instituto para modernizar o controle da malha fundiária por meio da implantação de novos sistemas de cadastro de terras, regular a aquisição de terras por pessoa estrangeira e regularizar os territórios quilombolas. Para encerrar a apresentação de experiências brasileiras, no Capítulo 14 o Secretário extraordinário de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (Serfal), **Sérgio Roberto Lopes**, aborda os esforços do governo federal para implantar e gerir ações integradas de ordenamento territorial e fundiário na Amazônia Legal por meio do Programa Terra Legal.

Para completar esta Coletânea foram incluídos dois textos que sintetizam os principais conteúdos dos eventos promovidos durante a realização do Projeto. No Capítulo 15, os professores do Lemate/UFSC **Fábio Luiz Búrigo e Ademir Antonio Cazella**, com a colaboração do então mestrando, **André Arruda Laskos**, também integrante do Lemate/UFSC, e do professor da Universidade de Córdoba da Argentina **Gustavo Soto**, apresentam os principais temas discutidos durante as sessões da Iª Oficina Internacional de Governança Fundiária. No Capítulo 16, os professores **Ademir Antonio Cazella e Fábio Luiz Búrigo**, a doutoranda **Carla Morsch Porto Gomes** do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRJ) e as auxiliares técnicas do Projeto e colaboradoras do Lemate/

UFSC **Tamissa Gabrielle Godoi e Grazianne Alessandra Simões Ramos** sistematizam os conteúdos centrais do Seminário Internacional de Governança Fundiária, bem como as principais recomendações de seus participantes para o aprimoramento de políticas públicas sobre o tema.

Três observações finais se fazem necessárias em relação ao conteúdo e à forma de apresentação dos capítulos desta Coletânea. A primeira refere-se ao fato da maioria dos capítulos ter sido elaborada por gestores de políticas públicas de governança fundiária. Trata-se de uma novidade, pois no dia a dia desses profissionais a sistematização da elaboração analítica sobre suas experiências técnico-políticas não é uma prática recorrente. O êxito desse propósito é um indicador de quanto a temática geral analisada nas diferentes etapas do projeto mobilizou e motivou esses gestores, que assumiram o desafio de formular teoricamente a partir das suas experiências empíricas, mas mergulhados no trabalho diário das suas funções profissionais. A segunda tem a ver com o desafio da comunicação que permeou todas as atividades. Efetivar os intercâmbios e debates com participantes de países com três distintos idiomas representou outro grande desafio. Nesta coletânea optou-se em traduzir somente os textos em francês, mantendo os originais em espanhol como forma de promover de forma simbólica e prática o esforço de integração entre os países da América Latina. A terceira consiste justificar a ausência de um texto específico sobre a rica experiência mexicana correlacionada à reforma agrária e, conseqüentemente, à governança fundiária. Isso se deve, em grande parte, à forma de como se deu a inclusão do México no escopo do projeto de pesquisa que originou esta Coletânea. Diferentemente dos demais países integrados ao projeto, as organizações mexicanas não tinham relação de trabalho anterior

com os representantes da SRA/MDA ou do Lemate/UFSC¹. No entanto, na fase de concepção da proposta de trabalho foi unânime que não se poderia ignorar uma das principais experiências de reforma agrária do mundo. Assim, buscou-se estabelecer contatos com gestores de políticas públicas fundiárias do México. O intento foi muito bem recebido pelo Governo mexicano, que se fez representar na Oficina e no Seminário final, além de organizar uma missão de estudo para uma equipe de gestores brasileiros, uruguaios e argentinos conhecer as principais ações de governança fundiária em curso naquele país. Embora nesta publicação o caso mexicano esteja destacado, sobretudo, nos dois capítulos finais de síntese, fica a certeza de que os desdobramentos futuros dessa parceria inicial certamente propiciarão valiosas reflexões comparativas, além de lições de um país que tem a reforma agrária como uma das principais marcas da sua história recente.

1 Representantes dos governos e do sindicalismo uruaio e argentino participam da Reunião Especializada da Agricultura Familiar do Mercosul, o que facilitou as tratativas para integrá-los nas atividades do projeto. No caso francês, o Lemate/UFSC já mantinha parcerias de pesquisa com o Instituto Nacional Superior de Ciências Agronômicas, Alimentação e Meio Ambiente de Dijon que, por sua vez, facilitou os contatos com o Ministério da Agricultura, Agroalimentação e Florestas e a Federação Nacional das Sociedades de Ordenamento Fundiário e Estabelecimento Rural.

DESENVOLVIMENTO RURAL E ORDENAMENTO FUNDIÁRIO: PERSPECTIVAS E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

Yannick Sencébé¹

1 INTRODUÇÃO

As diferentes formas de uso, de partilha e de preservação das terras serão essenciais nas próximas décadas. Uma gestão ecológica e justa desse recurso raro é necessária para assegurar a alimentação da população mundial, cuja projeção de crescimento é de nove bilhões de pessoas até 2050. O que acontecerá no futuro se na atualidade a população mundial já enfrenta graves problemas de acesso aos recursos fundiários, de urbanização excessiva das terras rurais e de poluição dos solos, além de uma forte concorrência no uso das terras? A tendência de êxodo rural e de urbanização dos solos agrícolas significa que a superfície de terras destinada à produção de alimentos tende a diminuir. Os desafios atuais situam-se, portanto, tanto na necessidade de se manter agricultores – ou de reinstalá-los em certos países do Norte – em número suficiente para produzir alimentos para o restante do mundo, bem como resolver o acesso à terra para numerosos camponeses sem terra. Tais desafios tornam essencial o debate e o planejamento de novas relações entre ordenamento fundiário e desenvolvimento rural.

¹ Professora do Instituto Nacional Superior de Ciências Agronômicas, da Alimentação e do Meio Ambiente (Agrosup) de Dijon, França.

Para tratar desses desafios, na primeira parte do artigo serão abordadas as noções do desenvolvimento rural e do ordenamento fundiário. Em seguida, explicitam-se as ligações entre essas duas noções, demonstrando que o ordenamento fundiário constitui uma alavanca para o desenvolvimento rural, apoiando-nos em exemplos, principalmente, do caso francês. Na segunda parte do texto amplia-se esse propósito, demonstrando que a gestão dos territórios rurais, mais do que uma questão que interessa somente ao mundo rural, apresenta desafios de âmbito global, seja por estar vinculado ao suprimento de alimentos, à ecologia, ou à pobreza rural, seja por estar ligada ao monitoramento das terras. Para finalizar, será evocado como a questão fundiária é tratada nas distintas regiões do mundo, destacando ao mesmo tempo alguns desafios comuns a todos os povos e que, por isso, interessa ao futuro da humanidade.

2 POR QUE O DESENVOLVIMENTO RURAL DEPENDE DO ORDENAMENTO FUNDIÁRIO?

2.1 DEFINIÇÃO DOS CONCEITOS

Antes de entrar na discussão da correlação entre o ordenamento fundiário e o desenvolvimento rural é preciso definir esses dois conceitos. No ordenamento fundiário interessam os procedimentos que tendem a redistribuir ou reconfigurar as parcelas de terras em áreas rurais, de modo a facilitar a utilização e melhor adaptação frente às necessidades e aos diferentes usos. Isso envolve importantes questões de natureza técnica, a exemplo da construção e atualização permanente de cadastros de terras para melhorar o conhecimento das estruturas dos estabelecimentos agropecuários. Para tanto, os seguintes aspectos precisam ser contemplados: existência de um cadastro que apresente boa precisão

nas informações; formação de técnicos para acompanhar o processo, incluindo as dimensões sociais, a exemplo das trocas de parcelas de terras entre agricultores e; a formalização dos contratos envolvendo para isso tanto o Estado quanto os cartórios de registro de imóveis.

A constante atualização é um elemento essencial para que o cadastro torne-se um efetivo instrumento de segurança fundiária. Caso contrário, “a defasagem criada entre a realidade fundiária e os documentos se torna uma nova fonte de insegurança” (MINISTÈRE..., 2009, p.60)². Os autores desse estudo enunciam algumas condições necessárias para que os processos de atualização da situação fundiária em tempos reais tenham viabilidade prática:

- as terras tenham um valor suficiente para que os atores locais estejam dispostos a registrar as mudanças de propriedade;
- os habitantes tenham acesso (em termos operacionais e financeiros) aos dispositivos da administração fundiária (o que pressupõe certa descentralização das atividades);
- os dispositivos assegurem, desde o início, confiabilidade, transparência e baixos custos.

Os autores lembram ainda que a informação fundiária é um bem público, que cumpre várias funções de interesse geral, tais como: segurança dos bens, registro de compradores e de profissionais que atuam no ordenamento e o apoio à fiscalização, além de colaborar na redução dos conflitos, entre outros. Logo, seu custo não pode ser assumido uni-

2 A referida obra intitula-se “Governança fundiária e segurança dos direitos nos países do Sul” (tradução nossa), mas tornou-se mais conhecida como o “Livro Branco”. Foi elaborada pelo Comitê técnico “Fundiário e Desenvolvimento”. Esse comitê foi criado em 1996 e conta com especialistas, pesquisadores e responsáveis da cooperação francesa. Trata-se de um grupo de reflexão que apoia a cooperação francesa em termos de estratégia e de supervisão de ações sobre o tema fundiário. Ver também o site: www.foncier-développement.org.

camente pelos detentores dos direitos, o que significa que a implantação de um sistema de informação fundiária requer igualmente uma reflexão aprofundada a respeito do seu modelo de gestão.

Do mesmo modo, as atividades dos topógrafos e dos cartórios nessa área devem também atender ao interesse geral. É necessário que eles cumpram as obrigações que o exercício da autoridade pública por delegação, presente nesses casos, demanda. Na França, a tabela de custo dos atos que correspondem ao cargo e o monopólio de oficiais públicos (principalmente os atos imobiliários de compras e vendas) são fixados por meio de um decreto nacional. A história do reordenamento de parcelas de terras nesse país é interessante porque esse processo se confrontou primeiro com a resistência dos camponeses decorrente de sentimentos de apego ao patrimônio familiar, em particular a cada parcela de terra. Além disso, foi também um instrumento importante do processo de modernização da agricultura, permitindo o uso da mecanização motora e de maior porte. Isso gerou sérios problemas ecológicos, em especial, no que se refere às profundas mudanças das paisagens rurais e dos ecossistemas. Assim, o reordenamento, nesse contexto de modernização, provocou a transformação da terra de um patrimônio familiar em um instrumento de trabalho. No contexto atual, em que há novos desafios ambientais, como a necessidade de limitar o uso de combustíveis fósseis, esse instrumento de gestão pode contribuir para a preservação do meio ambiente, diminuindo, dentre outros aspectos, os custos de transporte entre as parcelas.

Esta breve referência histórica indica que o ordenamento fundiário é um instrumento técnico, e que o uso do cadastro de terras para melhorar o conhecimento dos estabelecimentos rurais é limitado se não estiver orientado por políticas públicas com objetivos precisos. O “Livro Branco”, mencionado anteriormente, mostra os limites da abordagem

de governança fundiária puramente técnica: “O cadastro nunca criou a propriedade. Colocar um cadastro num sistema jurídico deficiente não melhora em nada a gestão fundiária” (op. cit., p.59).

Assim, o ordenamento fundiário depende de políticas mais amplas, que intervenham na divisão e no controle das terras agrícolas. Interessa tanto o estatuto de propriedade e o de arrendamento – na França, por exemplo, o estatuto de arrendamento oferece uma segurança quase total aos arrendatários, com renovação automática do contrato –, quanto o controle do mercado de terras (com possibilidade de intervenção nas vendas e nos preços). Importa também os dispositivos de acesso à terra e de sucessão e, por fim, os mecanismos de controle das dimensões dos estabelecimentos rurais e as finalidades de uso das parcelas.

O desenvolvimento rural pode ser visto como um processo para recuperar o “atraso” do campo por meio da sua modernização (com uma política de dotação de equipamentos, que favoreça a organização da zona rural de forma bastante homogênea: eletrificação, construção de estradas, ordenamento). Mas, o desenvolvimento pode ser pensado também como uma forma de valorização dos recursos específicos de cada território. Nesse sentido, o desenvolvimento rural representa uma variante rural do desenvolvimento territorial. Esse estilo de desenvolvimento foi construído historicamente em oposição ao centralismo da organização do território e à concentração dos poderes políticos e econômicos nas cidades. Ele prioriza a escala territorial para pensar e implantar o desenvolvimento, a consideração das diversidades territoriais (social, cultural, geográfica, econômica), a valorização dos recursos locais e a participação das populações locais beneficiadas pela dinâmica de educação popular. Na França, um importante movimento se constituiu nos anos 1980 para reivindicar uma melhor consideração do “local” nas políticas públicas. Isso foi traduzido pela implantação da descentraliza-

ção (reconhecimento de diferentes níveis regionais e departamentais, como sendo coletividades territoriais, com políticos eleitos, competências e recursos financeiros). A seguinte definição de desenvolvimento local foi adotada por esse movimento na sua assembleia constitutiva durante os *Etats Généraux des Pays* em 1982³:

O desenvolvimento local não é o crescimento, é um movimento cultural, econômico, social, que visa aumentar o bem estar de uma sociedade. Deve iniciar-se no nível local e propagar-se no nível superior. Deve valorizar os recursos de um território por e para os grupos que nele residem. Deve ser global e multidimensional, recompondo as lógicas setoriais (ETATS GÉNÉRAUX DES PAYS, 1982).

Portanto, torna-se importante articular os dois níveis necessários ao desenvolvimento rural: o nível local (permitindo a participação da população nos processos de desenvolvimento e a consideração das diversidades locais) e o nível nacional (por meio de políticas que possibilitem aos cidadãos a igualdade de acesso aos serviços públicos e às infraestruturas; e os mecanismos de redistribuição de recursos garantindo a solidariedade entre territórios urbanos e rurais, entre regiões ricas e pobres...). Segundo essa perspectiva, o desenvolvimento rural pode ser definido a partir de três dimensões principais:

1) Pela dinâmica agrícola (atividade principal que ainda diferencia o campo e a cidade). A dinâmica agrícola, pela importância dos empregos que ela oferece localmente, a ocupação do território que gera

3 O território francês era, na sua origem, constituído por cerca de trezentos a quatrocentos pequenos países. Após a Revolução, a Assembleia Constituinte de 1789 criou os departamentos com o objetivo de fragilizar a forte identidade que as estruturas feudais, administrativas e religiosas mantinham com esses países. Apesar da falta de reconhecimento oficial, essa noção se manteve pela tradição até ser recuperada pelos movimentos regionalistas dos anos 1960 e 1970 (Nota do Revisor Técnico).

e o tipo de agricultura desenvolvido (grandes estabelecimentos voltados à exportação, agricultura de subsistência, agricultura familiar), influencia de forma contundente o desenvolvimento rural. Esse tema será retomado adiante, já que a questão fundiária está estreitamente ligada à dinâmica agrícola;

2) Pela possibilidade dos habitantes encontrarem empregos, infraestrutura, serviços e atividades diversas, contribuindo para o seu bem-estar. Isso depende de dois processos, que podem parecer contraditórios, mas que se complementam: iniciativas locais de desenvolvimento, que valorizem os recursos de um território por e para os grupos que nele residem, e políticas públicas de caráter nacional que permitam a redistribuição de recursos, a capacitação dos atores e o ordenamento fundiário;

3) Pelas relações do meio rural com as cidades, gerando diferentes efeitos. Essas relações são muitas vezes desequilibradas, beneficiando a cidade. A ausência de horizonte profissional para os jovens e o atraso de infraestrutura no meio rural, abandonado pelas políticas públicas, são responsáveis, em grande parte, pelo êxodo rural. O campo, dessa forma, representa um simples reservatório de mão de obra para as cidades. Em outros contextos socioeconômicos, o campo pode ser revalorizado, sem deixar de beneficiar as cidades: seja como espaço residencial quando os aluguéis são muito elevados nas cidades (campos dormitórios), seja como reserva de biodiversidade ou espaço de lazer para os habitantes urbanos. Relações equilibradas com a cidade podem aparecer quando o meio rural é visto pelos atores locais, os habitantes e os responsáveis do ordenamento do território como um meio de vida. Isso implica na formulação de políticas públicas, visando o desenvolvimento de certa autonomia no seio de “microbacias de vida”, com empregos, serviços, equipamentos nelas localizados ou de fácil acesso para

seus habitantes. Esse é o sentido da política dita “dos países” na França, que tentou orientar o ordenamento do território pelo princípio de complementaridade cidade-campo. Um “país” é um território que apresenta certa coerência (cultural, econômica, geográfica), cujos políticos locais decidem cooperar para valorizar recursos locais numa perspectiva de desenvolvimento sustentável e alcançar certa autonomia (e não autarquia), oferecendo o “necessário” (empregos, atrativos sociais e culturais) à vida cotidiana de seus habitantes. No plano ideal, ele associa uma diversidade de municípios (redes de pequenas cidades, aldeia central, municípios peri-urbanos, municípios rurais) que funcionam em inter-relação.

2.2 O ORDENAMENTO FUNDIÁRIO: UMA ALAVANCA DE DESENVOLVIMENTO RURAL

O ordenamento fundiário contribui para definir os modelos agropecuários dos territórios rurais. As políticas públicas de controle do mercado de terras influem no tamanho e no número dos estabelecimentos. As relações entre o ordenamento fundiário e os sistemas produtivos são mais percebidas por meio das paisagens. A paisagem é, em primeiro lugar, uma herança do trabalho dos camponeses, mas também depende das políticas de divisão e de acesso à terra. É interessante observar que o idioma francês estabelece um vínculo entre as palavras *pays*, *paysan*, *paysage* (país, camponês, paisagem) por se tratar, sem dúvida, de um país com uma tradição agrícola, que foi marcado pela presença de uma sociedade camponesa até 1960. A *paysannerie* (campesinato) foi um dos pilares da República, pois com o direito de votar outorgado ao conjunto dos cidadãos, a Terceira República (1870-1940) fez com que os camponeses se tornassem o maior grupo de eleitores.

Apesar dos “camponeses” terem sido transformados em “agricultores” pelo processo de modernização agrícola implementado no pós Segunda Guerra Mundial, a referência aos camponeses continua muito presente no imaginário sociopolítico da França, principalmente com alguns movimentos e organização sindical (Confederação Camponesa, associações de consumidores, coletivos de defesa das terras ameaçadas pela urbanização, movimentos para o acesso à terra), que reivindicam como modelo de agricultura aquele praticado pelo campesinato⁴.

No Brasil, a história totalmente diferente de construção do país (colonização, sesmária, latifúndio, escravatura) não fez do campesinato um pilar da República, tampouco um grupo social relevante do ponto de vista sociopolítico. Assim, o “camponês” não é considerado como aquele “que fez o país” e a “paisagem”, sendo visto como o trabalhador dos campos, “o habitante do interior”, o sem terra descendente dos escravos, ou o pobre que gera problemas sociais. No entanto, o reconhecimento recente da agricultura familiar por meio da criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o reconhecimento estatístico da

4 A transformação dos “camponeses” em “agricultores” aconteceu, na França, com o processo de modernização da agricultura, que estabeleceu, por meio de um conjunto de políticas públicas e de instituições, condições para ser reconhecido como agricultor: para receber subsídios para a instalação (superfície mínima de exploração, nível suficiente de formação, obrigação de conseguir um limite definido de renda); mas também, para o exercício cotidiano da profissão (acompanhamento técnico, material, produtos fitossanitários e sementes homologadas). Esse conjunto de elementos que ampara estreitamente a atividade agrícola a transformou em uma verdadeira “profissão”, quer dizer um corpo organizado que fez com que seja reconhecida a licença exclusiva de exercer essa atividade e a definição do comportamento esperado daqueles que pretendem exercer essa profissão. A constituição da profissão agrícola foi considerada como um progresso para os agricultores que adquiriam dessa forma um reconhecimento (como profissionais). Entretanto, isso se deu mediante uma integração setorial crescente e se traduziu, *in fine*, por uma “dependência dos agricultores”, tornando-os simples elos da cadeia agroindustrial, perdendo de fato qualquer autonomia. O retorno à autonomia (nas práticas agrônômicas, de abastecimento e de comercialização) é desejado por aqueles que se referem ao “modelo camponês”.

sua importância na soberania alimentar do país podem contribuir para mudar a imagem e o lugar dos agricultores na sociedade brasileira. Atualmente, um debate opõe aqueles que defendem a integração econômica da parte mais pobre da agricultura familiar e os partidários de um tratamento social que acompanhe o êxodo rural considerado como inevitável e, até, desejável (ALVES; ROCHA, 2010). Esse debate deveria considerar a história brasileira e a riqueza potencial de uma agricultura familiar ainda numerosa num contexto em que o modelo fundado na urbanização sem fim e na “megalopolização” chegou ao seu limite (ecológico, social e econômico), e a questão alimentar reaparece no cenário internacional como sendo um dos principais desafios para as décadas futuras.

As políticas de acesso à terra podem favorecer alguns modelos (por exemplo, unidades dedicadas à exportação ou a produção familiar voltada para o mercado interno) e condicionar as relações sociais entre os agricultores. Essas políticas podem, de fato, favorecer a renovação das unidades familiares mediante os auxílios destinados aos jovens que desejam se instalar e as transferências sociais (aposentadorias agrícolas, ajudas sociais) para os agricultores idosos que querem cessar suas atividades. Ou seja, são medidas capazes de limitar a tendência de crescimento do tamanho dos estabelecimentos agropecuários preexistentes. Elas podem também favorecer modelos agrícolas, outorgando auxílios para as instalações que adotam os preceitos das agriculturas orgânica e agroecológica ou, ainda, os projetos de diversificações produtivas, que privilegiem os chamados circuitos curtos de comercialização. É certo que um espaço onde existem somente grandes estabelecimentos, produzindo para a exportação, não gera a mesma paisagem, a mesma ocupação do solo e a mesma presença humana em comparação a um território onde coabitam muitas unidades familiares de pequeno ou médio porte. Os tipos de agricultura praticados por esses dois modelos agrícolas não

possibilitam as mesmas orientações para o desenvolvimento rural. No primeiro caso, se está diante de um modelo de desenvolvimento baseado na exploração – muitas vezes não sustentável – dos recursos locais para satisfazer necessidades externas, enquanto que no segundo caso tem-se um modelo de desenvolvimento territorial (valorização dos recursos locais por e para os habitantes, sem impedir a exploração ou a venda do excedente para o exterior, bem como do turismo rural que pode se apoiar numa clientela externa).

Também é certo que a ausência de políticas de regulação fundiária e de segurança para o acesso à terra favorece a especulação fundiária, aguça os interesses dos agricultores de maior porte econômico em ampliar suas terras e exacerba, por fim, a concorrência pelo acesso à terra. Os agricultores que são concorrentes na dinâmica de acesso à terra dificilmente cooperam entre si no processo produtivo ou de comercialização. Ao contrário, um eficiente sistema de regulação da malha fundiária (limitando o tamanho máximo de cada unidade e facilitando a instalação e a sua transmissão) desestimula e impede os comportamentos predadores de uns sobre os outros e facilita as relações de ajuda e de cooperação, inclusive no cotidiano profissional dos agricultores. Essa cooperação permite o desenvolvimento de cada estabelecimento agropecuário com um custo menor (pelo compartilhamento do material agrícola no seio de uma cooperativa que atua, por exemplo, na compra conjunta de sementes ou insumos), a melhor valorização dos produtos no mercado (por grupos de produtores e de cooperativas de comercialização), e o aperfeiçoamento das técnicas agrícolas (pela constituição de grupos locais de agricultores que trocam seu saber-fazer, suas dúvidas e soluções e suas fontes de informação). Não é por acaso que na França essas diversas formas de cooperação foram promovidas após a Segunda Guerra Mundial, com a implantação de uma política fundiária orienta-

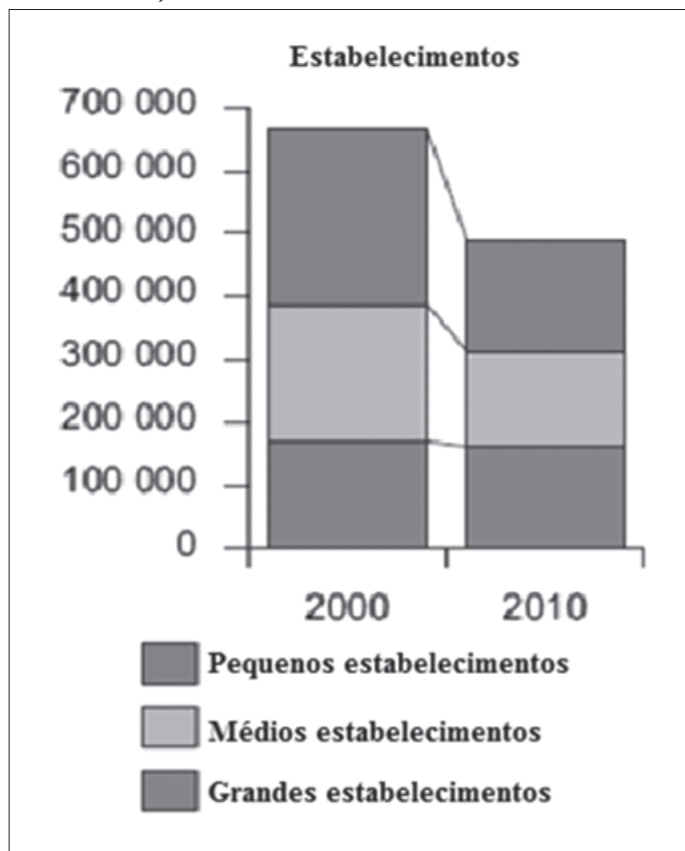
da para o auxílio à instalação de jovens agricultores e o enquadramento preciso do acesso à terra.

Um terceiro aspecto leva em conta o ordenamento fundiário e a geração de empregos no meio rural. Cada estabelecimento pode criar diversos empregos (diretos e indiretos), dependendo dos modelos agrícolas existentes. Com o aumento do tamanho das unidades produtivas, muitos empregos diretos podem desaparecer. Em geral, o modelo de agricultura mais intensiva em mecanização e insumos químicos é menos intensivo em trabalho humano. Assim, a transferência de ocupações agrícolas para empregos no agronegócio gera um êxodo rural e uma maior renda para as empresas, cujos vínculos com o contexto local e o processo de desenvolvimento rural são, normalmente, pouco consistentes. O exemplo da França é particular, mas ilustra bem as relações entre dinâmica agrícola, emprego rural e ordenamento territorial.

O Gráfico 1, a seguir, mostra o número de estabelecimentos agropecuários em função do tamanho econômico. Observa-se que, entre os dois últimos censos agropecuários, os pequenos estabelecimentos sofreram uma redução maior. Ressalte-se que com a modernização da agricultura advinda desde o período do pós-guerra, a França reduziu em quase dois milhões o número de estabelecimentos agrícolas, que passaram de dois milhões e trezentos mil para apenas quinhentos mil. Além do tamanho médio dos estabelecimentos ter aumentado crescentemente, essa redução teve uma influência muito importante no ordenamento territorial do país: os empregos rurais desapareceram (comércios, pequenas fábricas) e o êxodo rural se intensificou até o início da década de 1970. Após esse período, uma parcela importante de moradores urbanos voltou ao campo em decorrência, dentre outros aspectos, do aumento dos preços imobiliários urbanos, mas também porque o meio rural ganhou atratividade (melhor qualidade de vida, possibilida-

de de ter um jardim, proximidade com a natureza...). Mesmo assim, os empregos ficaram, em grande parte, concentrados nas cidades.

Gráfico 1: Composição dos estabelecimentos agropecuários da França (2000 e 2010).



Fonte: Agreste – Recensements Agricoles.

Por sua vez, o zoneamento urbano da França de 2011 indica que 95% da população francesa vivem sob a influência da área urbana, apesar de mais de 85% dos municípios serem rurais (um município é rural quando tem menos de 2.000 habitantes). O Zoneamento de Áreas Ur-

banas, publicado pelo Instituto Nacional da Estatística e dos Estudos Econômicos, baseia-se na identificação de polos, unidades urbanas que concentram pelo menos 1.500 empregos, e na delimitação de suas áreas de influência a partir dos trajetos domicílio/trabalho da população dos municípios vizinhos (BRUTET; LEVY, 2011). Três tipos de polos surgem em função de sua concentração de empregos: os grandes polos urbanos (unidades urbanas de mais de dez mil empregos), os polos médios (unidades urbanas de cinco mil a menos de dez mil empregos) e os pequenos polos (unidades urbanas de mil e quinhentos a menos de cinco mil empregos). Depois, são identificadas as coroas dos polos, quer dizer os municípios ou unidades urbanas dos quais pelo menos 40% dos ativos residentes trabalham no polo ou nos municípios atraídos por eles. Somente os municípios que se encontram em branco no mapa estão “fora da influência” de um polo. Esse recorte do espaço pela estatística oficial demonstra a importância dada, atualmente, à polarização pelo emprego concentrado em “unidades urbanas” (aqui chamadas polos), assim como uma concepção que enfraquece a distinção entre “cidade e campo”, pois os municípios rurais (que não são mais assim chamados) são totalmente integrados em “áreas” cuja categoria (“grandes áreas urbanas”, “áreas médias” ou “pequenas áreas”) varia em função do número de empregos do polo do qual elas dependem.

Dessa forma, com a queda do número de agricultores e o crescimento do tamanho das unidades produtivas, uma parte do meio rural se transformou em dormitório. Essa situação gera múltiplos problemas: de poluição, por causa dos deslocamentos cotidianos de automóveis entre cidade e campo, de urbanização das terras agrícolas devido à construção de autoestradas e de novas residências nos municípios rurais.

Na atualidade, o debate sobre o ordenamento territorial opõe dois modelos: a maior concentração populacional e de empregos em metrópoles ou o desenvolvimento rural com realocação dos empregos

no meio rural, valorizando recursos locais como a multifuncionalidade agrícola (ver Box 1).

BOX 1: A noção de multifuncionalidade agrícola

Essa noção foi formalizada no decorrer da década seguinte à Cúpula do Rio 92 e pelos debates posteriores gerados a partir do questionamento do modelo produtivista, que distancia a agricultura de seus territórios, gerando danos ecológicos e transformando-a numa atividade industrial e mercantil. Em oposição a essa visão, o conceito de multifuncionalidade leva em consideração a complexidade e a riqueza das missões da agricultura (HERVIEU, 2002). Apesar de existirem muitas variações em função dos países (MATHURIN, 2000), ou das abordagens disciplinares (OCDE, 2001), podemos associá-la à capacidade dos sistemas agrícolas em contribuir simultaneamente com a produção agrícola e a criação de valor agregado, assim como com a produção e a gestão dos recursos naturais, das paisagens, da diversidade biológica e do equilíbrio dos territórios e do emprego. Isso implica no fato que certas “funções”, como a manutenção das paisagens e da biodiversidade, relevam de bens comuns e não podem ser objeto de uma abordagem unicamente regulada pelo mercado.

Percebe-se, portanto, os laços estreitos e complexos entre ordenamento do território, ordenamento fundiário e desenvolvimento rural. O ordenamento do território depende de um conjunto amplo de políticas públicas (repartição das infraestruturas e equipamentos públicos no território, esforços de investimentos focalizados nas cidades ou, ao contrário, considerando os territórios rurais, a descentralização e a redistribuição financeira entre os diferentes níveis de coletividades...), que diz respeito a escolhas políticas bem definidas e uma determinada visão

do desenvolvimento (favorecendo as metrópoles e a concentração das riquezas ou a sua distribuição em todo o território, inclusive o campo). Dessas escolhas dependem as possibilidades de desenvolvimento rural. Um ordenamento fundado na ideia em que unicamente grandes metrópoles podem colocar o desenvolvimento de um país numa lógica de competição internacional para atrair empresas e capitais não favorece o desenvolvimento rural: nesse caso, o êxodo rural é considerado como uma consequência inevitável e desejável do desenvolvimento. O desenvolvimento rural, ao contrário, se apoia no ordenamento fundado na ideia de malhas do território, de repartição equilibrada das populações e das atividades, de equilíbrio e de relações de complementaridade entre cidade e campo, de solidariedade entre territórios desfavorecidos e favorecidos, notadamente via ferramentas de equalização financeira.

Essa segunda opção supõe que seja dada uma grande importância ao ordenamento fundiário e que a terra não seja “abandonada” ao livre mercado, mas estreitamente controlada no que se refere ao seu uso, repartição entre proprietários e acesso por parte dos agricultores. Desse ordenamento fundiário decorrem os modelos agrícolas favorecidos ou, pelo contrário, não incentivados. O desenvolvimento de uma agricultura de tamanho médio, voltada para a autonomia alimentar do país, foi priorizado pela França ao preço de uma política fundiária forte, que visava desestimular a concentração fundiária e garantir o acesso à terra aos pequenos agricultores. O liberalismo em matéria de ordenamento fundiário estimula as lógicas de mercado e, por fim, a concentração fundiária nas mãos de uma agricultura empresarial voltada à exportação e pouco intensiva (portanto pouco sustentável) em trabalho. Esse tipo de agricultura esvazia o campo de sua população e de seus empregos e combina relativamente bem com um modelo de concentração da população nas metrópoles, modelo insustentável, pois gera problemas de congestionamento, poluição, pobreza (nas favelas e no campo para os

camponeses precários ou sem terras) e de falta de autonomia alimentar. Assim, a gestão dos territórios rurais, que pode aparecer como um problema específico do campo e de populações rurais revela, de fato, desafios que ultrapassam amplamente o mundo rural e dizem respeito ao planeta inteiro, pois estão associados aos equilíbrios ecológicos, demográficos e econômicos, que deverão ser garantidos nas décadas futuras.

3 OS DESAFIOS DA GESTÃO DOS TERRITÓRIOS RURAIS SÃO PLANETÁRIOS

Vale lembrar que a população mundial ainda é majoritariamente rural (55% das pessoas vivem no campo). Isso basta para que os desafios envolvidos com o futuro dos territórios rurais sejam considerados planetários. Mas, para além dessa razão quantitativa, a gestão dos territórios rurais, em decorrência dos recursos alimentares e naturais que eles abrigam, diz respeito à toda a humanidade.

O primeiro desafio é alimentar. Esse desafio não é novo, mas a questão da fome no mundo voltou na agenda política internacional. De acordo com a perspectiva do Instituto Internacional para a Análise de Sistemas Aplicados (IIASA), a população mundial tem 80% de probabilidade de alcançar um número situado entre 7,8 e 9,9 bilhões de habitantes em 2050. Os cálculos mostram que para alimentar uma população de nove bilhões, a produção mundial de alimentos terá que aumentar em 70%. Sem opinar a respeito da novidade e do tamanho desse desafio, o que interessa é que, de novo, ele aponta para a questão da produção e dos modelos agropecuários mais apropriados para alimentar a população mundial.

Esse desafio alimentar é também um desafio ecológico, pois as terras são recursos finitos. Numerosas perspectivas tentaram avaliar as terras “cultiváveis” em relação às terras atualmente cultivadas no pla-

neta⁵. Mas as diferentes hipóteses, mais ou menos restritivas, estudadas por Roudart e Even (2010) consideram de uma forma insuficiente o conjunto de parâmetros que entram no equilíbrio ecossistêmico mundial. Portanto, aumentar a produtividade por hectare, intensificando o uso de insumos químicos, não leva em consideração o estoque limitadíssimo de potássio sobre a terra, nem os efeitos da intensificação química sobre a degradação dos solos e sobre o aquecimento climático. Da mesma forma, aumentar as superfícies cultivadas implica num aumento do desmatamento, gerando graves problemas já que a floresta exerce funções ecológicas essenciais (atua como reserva de biodiversidade e estoque de carbono, etc.).

Trata-se, também, de um desafio de regulação internacional e de política pública, em que estão se confrontando dois modelos antagônicos. De um lado, o modelo da segurança alimentar, baseado num sistema técnico-econômico voltado à especialização produtiva, ao fortalecimento dos estabelecimentos de grande porte e estruturado na ideia do livre mercado, em que os países com excedentes exportam para aqueles que necessitam. Esse modelo é defendido pela maioria das instituições internacionais multilaterais e tem como desafio a redução da fome num contexto de globalização das trocas agrícolas. Nesse contexto, a segurança alimentar se torna um desafio de relações internacionais, envolvendo a questão clássica da capacidade que tem um Estado para alimentar sua própria população, a constituição de um desafio de política externa para alguns Estados (via as exportações ou as apropriações de terras) e um ponto de apoio para sua lógica de poder.

5 Três principais fontes estão disponíveis a esse respeito: o banco de dados estatísticos da FAO, denominado de FAOSTAT; o banco do estudo Zonas Agroecológicas Globais (GAEZ) elaborado em conjunto por duas grandes organizações: o IIASA e a FAO; e, enfim, o banco do Centro para Sustentabilidade e Desenvolvimento Global (SAGE) da Universidade do Wisconsin.

De outro lado, o modelo de soberania alimentar, baseado nos pressupostos de que a alimentação faz parte da soberania de um país e que os produtos agrícolas e as terras não devam ser considerados bens tipicamente mercantis, mas bens comuns, que estão atrelados a interesses coletivos. O modelo da soberania alimentar valoriza o controle nacional sobre a produção agrícola, dando prioridade ao abastecimento interno da população. Essa posição implica no enfrentamento do problema de acesso à terra, no fortalecimento da agricultura familiar e na proteção da agricultura nacional frente aos produtos importados (como sempre fizeram e ainda fazem países que defendem a ideia do livre mercado).

O segundo desafio se refere à pobreza rural. De acordo com os relatórios elaborados pelo FIDA em 2011 e pela FAO em 2009, 3,1 bilhões de pessoas (55% da população total) moram no meio rural. Cerca de um bilhão dos moradores do campo vive numa situação de pobreza. Nesse grupo se encontram também 70% das pessoas consideradas “muito pobres” do mundo todo. Tal situação está associada à falta de uma política consistente de ordenamento fundiário, de acesso aos mercados e às políticas de financiamento, mas também dos mecanismos de redistribuição de renda – entre 2006 e 2008, os preços internacionais dos produtos alimentares dobraram, mas as rendas dos pequenos produtores se mantiveram baixas. O risco reside na continuidade do êxodo rural e na incapacidade das cidades em gerar empregos, sabendo que a agricultura representa ainda 40% das fontes de trabalho no mundo. De acordo com a Organização Internacional do Trabalho, se a destruição das ocupações na agricultura seguir o ritmo atual, a demanda geral por empregos em 2050 será de 3,5 bilhões, o que parece impossível de ser alcançado face ao cenário atual de crise internacional e de desemprego. Nesse cenário, o mundo disporia de somente 3% de ocupações agrícolas

e perderia 37% de sua população agrícola - 2,6 bilhões de pessoas e 1,69 bilhão de trabalhadores (ROUILLÉ-DORFEUILLE, 2013).

O terceiro desafio é ecológico. Aceitar esse desafio supõe a articulação de três necessidades: i) produzir mais com menos recursos (terra, água, fertilizantes não reprodutíveis etc.); ii) intensificar a produção, limitando o uso de produtos químicos e de energia fóssil. Isso implica em recomençar a praticar agronomia real em vez do que se fez até agora. Com efeito, a agronomia é o estudo das interações entre os agricultores, os solos, as plantas cultivadas, o clima e as técnicas de cultivo. Como lembra Dufumier (2012; 2013), foram os camponeses que, desde a era neolítica, desenvolveram com paciência ecossistemas localizados e com uma grande variedade. A agronomia, no sentido moderno e industrial, limitou-se a selecionar um número reduzido de raças e de variedades adaptadas às suas culturas e à comercialização industrial, o que levou agricultores a simplificar e fragilizar em demasia seus agroecossistemas. O recente desenvolvimento da agroecologia, baseado numa melhor consideração da diversidade dos ecossistemas e dos saberes locais, pode constituir um caminho interessante, mas que supõe um importante esforço para renovar os paradigmas de ensino e de pesquisa agronômicos e os modelos de desenvolvimento agrícola; iii) intensificar a produção com trabalho humano, mas facilitar também a já dura vida dos trabalhadores do campo. Isso nos leva a destacar a importância do desenvolvimento rural. De fato, a melhoria da qualidade de vida no campo aparece como sendo uma condição *sine qua non* para manter um número suficiente de jovens na agricultura e com desejo de viver no meio rural. A intensificação produtiva das unidades agrícolas, por meio de uma maior utilização de trabalho humano, supõe também algumas condições: notadamente uma mais alta remuneração do trabalho agrícola (o que implica em rever a divisão do valor agregado nas cadeias de

produção/comercialização, diminuindo o peso dos intermediários, para limitar o risco de alta dos preços dos alimentos).

A apropriação de terras por estabelecimentos orientados à exportação não é um modelo sustentável. Numerosas grandes unidades, voltadas para o mercado internacional, geram desmatamento e não cumprem a função social da terra, em especial quando se considera a responsabilidade de alimentar nove bilhões de seres humanos. Os modelos intensivos geram poluição e têm por base a utilização de recursos finitos. Para enfrentar o desafio ecológico torna-se urgente controlar o crescimento das unidades voltadas à exportação e as disparidades fundiárias, que permanecem sem solução por causa da precariedade das ações de reforma agrária e de controle da estrutura fundiária. A agricultura familiar, que usa práticas baseadas no conhecimento dos agroecossistemas, com menos insumos químicos e mais trabalho humano, representa uma alternativa que ainda enfrenta resistências e dúvidas quanto à sua eficácia por parte de gestores de políticas públicas e de organizações profissionais agrícolas (PÉREZ-VITORIA, 2005). De acordo com uma pesquisa da *Scientific American Revue*, de 1994, a agricultura familiar produz cem unidades de alimentos com cinco unidades de produtos químicos, enquanto que a agricultura industrial, para produzir a mesma quantidade de alimentos, precisa de trezentas unidades de produtos químicos.

O último desafio se refere à apropriação de terras por grandes empresas, a maioria com capital internacional. Trata-se de um desafio transversal aos anteriores, pois está relacionado, em primeiro lugar, com o problema da pobreza e da exclusão potencial de milhões de camponeses e de comunidades indígenas. Em segundo lugar, está relacionado com a soberania alimentar, já que a apropriação das terras é feita por empresas estrangeiras ou diretamente por governos de outros países.

Por fim, é um desafio ecológico porque a finalidade da apropriação de terras, por esse tipo de investidores, é principalmente motivada pela especulação e pela busca de lucros no curto prazo, em descompasso com as diretrizes de uma produção sustentável, que leve em conta a preservação dos recursos naturais.

De acordo com a *Land Matrix*⁶, 227 milhões de hectares já foram apropriados desde 2001, sabendo que esses dados são aproximações abaixo da realidade. Segundo esse consórcio de pesquisa, há seis motivos que contribuem à corrida mundial para a apropriação de terras: a demanda por alimentos, combustível, madeira, sequestro de carbono, turismo e a exploração mineira. A concorrência pelo uso das terras, assim como o desenvolvimento dos biocombustíveis, faz aumentar o preço das terras e a cobiça dos investidores para aproveitar do crescimento desses novos mercados. Portanto, segundo um relatório de Oxfam (2012), 60% dessas transações aconteceram em regiões seriamente afetadas pelo problema da fome e mais de dois terços eram destinadas a cultivos que poderiam servir à produção de “agrocombustíveis” como a soja, a cana de açúcar, o óleo de palma ou o jatropha (OXFAM, 2012).

Enquanto esses investimentos em grande escala foram, há alguns anos, aceitos pelas instâncias internacionais como sendo um caminho para melhorar a segurança alimentar, as críticas contra os mesmos se desenvolvem à luz das perícias. No seu recente relatório sobre as terras

6 *Land Matrix* é um consórcio composto pelo Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agrônômica para o Desenvolvimento (Cirad), o Centro para o Desenvolvimento e o Meio Ambiente (CDE) da Universidade de Berna, o GIGA da Universidade de Hamburgo, da Sociedade Alemã para Cooperação Internacional (GIZ) e Oxfam. Desde 2009, eles juntaram sistematicamente informações sobre as compras de terras no âmbito mundial. O conjunto de dados cobre as transações que levam a uma cessão dos direitos de uso, de controle e de propriedade das terras pelo viés de concessões, de arrendamentos ou de vendas de terras, o que implica, geralmente, numa conversão de terras usadas pelos pequenos produtores ou para os serviços dos ecossistemas de uso comercial de grande porte.

apresentado ao Comitê Mundial da Segurança Alimentar (CSA), um grupo de especialistas de alto nível sobre a segurança alimentar e nutricional concluiu:

É amplamente reconhecido que mais investimentos na agricultura são necessários para aumentar os rendimentos e melhorar a segurança alimentar em muitas regiões do mundo. Tais investimentos fundiários podem contribuir para a melhoria da produtividade agrícola e dos meios de subsistência no meio rural? A experiência dessa corrida às terras mostra até hoje poucos exemplos que fortalecem essa ideia. Em vez disso, os investimentos em grande escala prejudicam a segurança alimentar, as rendas, os meios de subsistência e o meio ambiente para as populações locais (HLPE, 2011, p.9).

Outro ponto importante é a diversidade das situações e a história colonial desse fenômeno. Por exemplo, nos Estados Unidos, a existência de grandes áreas de terra subutilizadas não tem sido acompanhada da apropriação por parte de estrangeiros. De acordo com Merlet (2012), três situações permitem que esse fenômeno aconteça em grande escala. A primeira é representada pela América Latina, onde países de colonização antiga facilitam a apropriação privada de terras sem maior controle dos mercados fundiários. A segunda é ilustrada pela África e a Ásia, onde coexistem (com violência) direitos comuns (costumeiros) e direitos modernos: a tendência é a apropriação das terras das comunidades tradicionais. A terceira é representada por países da ex-União Soviética onde a coletivização forçada destruiu, em grande medida, o campesinato. Nos países da Europa e da América do Norte, o direito de propriedade é muito protegido e o fenômeno de apropriação é substituído pelo interesse de acessar o maior volume de subsídios públicos para a agricultura.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para concluir, torna-se necessário destacar a diversidade de formas com que a questão fundiária se apresenta nas distintas regiões do mundo, mas também a interdependência dos problemas e das soluções adotadas em cada região, sabendo que a questão fundiária envolve desafios alimentares e ecológicos que desconhecem as fronteiras nacionais ou continentais.

Na Europa do Oeste, um dos problemas principais refere-se ao crescimento da concorrência entre os agricultores que buscam o acesso aos subsídios da Política Agrícola Comum (PAC). Atualmente, esses subsídios estão associados ao tamanho das terras exploradas, gerando privilégios para os estabelecimentos de maior porte. Os preços elevados das terras limitam as instalações de jovens agricultores e favorecem, também, a ampliação dos estabelecimentos maiores. O segundo problema é a concorrência entre agricultura e urbanização, movida pela especulação imobiliária. Por fim, observa-se um processo de enfraquecimento das políticas públicas de controle fundiário no contexto do processo de liberalização do setor agropecuário.

Os países da Europa do Leste, que aderiram recentemente à União Europeia (UE), a exemplo da Romênia, registram uma crescente destruição de unidades agrícolas familiares e o consequente aumento da pobreza rural e do desemprego. Já em países que não integraram a UE (como a Ucrânia) o processo de descoletivização das fazendas limitou-se a uma mera distribuição de pequenas parcelas de terras aos agricultores, sem a presença de outros incentivos públicos (crédito, formação...). Essa medida praticamente impediu que pequenos proprietários pudessem explorar suas terras, que acabaram sendo apropriadas por empresas (holding) e por grandes agricultores da Europa Ocidental.

Na América Latina, o problema principal continua sendo o acesso precário à terra por parte de camponeses pobres e as disparidades

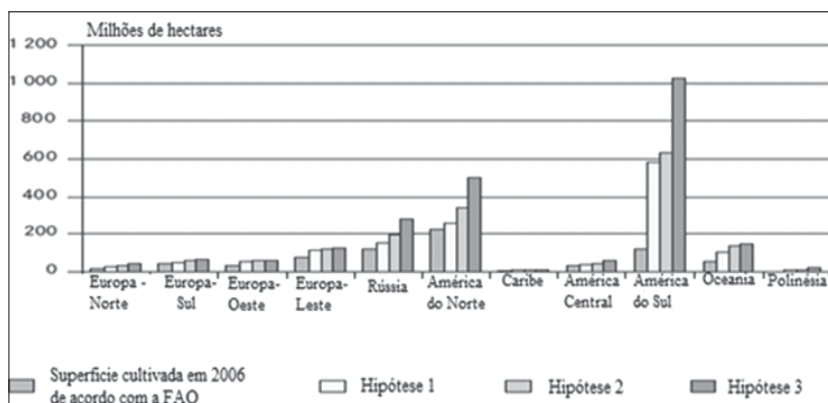
fundiárias entre grandes produtores e agricultores familiares. Diante desse quadro de insegurança fundiária, um processo de regularização e de acesso ao crédito fundiário pode representar uma solução complementar a uma política de reforma agrária. Independente do tipo de política, o controle do mercado de terras necessita de instrumentos técnicos, a exemplo de um sistema de cadastro de terras, que estejam associados a uma forte vontade política para aplicá-los.

Essa necessidade de controle da malha fundiária na América do Sul é ainda mais imperativa pelo fato da terra, na atualidade, ter se tornado, após a era do petróleo, um novo recurso raro e estratégico – é preciso alimentar uma população mundial que não para de crescer –, podendo aumentar as cobiças (dos investidores estrangeiros, dos especuladores...), e gerar a exclusão dos camponeses pobres ou sem título de propriedade. Análises recentes indicam que a América Latina representa uma importante reserva de terra ainda disponível da humanidade⁷. O Gráfico 2, a seguir, mostra, com efeito, três hipóteses possíveis de ampliação da superfície cultivada. Elas foram construídas a partir da comparação de Roudart e Even (2010) entre as diversas metodologias de organizações internacionais e para cada região do mundo. Esse estudo é decorrente dos debates atuais, que ocorreram após as crises alimentares de 2008 (“revoltas da fome”) e diz respeito à questão da capacidade em alimentar uma população cada vez mais numerosa numa superfície de terra disponível que não permite por definição ampliar sua extensão sem que se agreguem novas terras.

7 Por meio da expressão “celeiro de terras” faz-se um paralelo com a situação da Ucrânia que, há muito tempo, foi considerada como sendo “o celeiro de trigo” da Europa ou do restante do Bloco Comunista. Um reservatório de trigo que poderia servir para alimentar outros países. Essa situação, ligada à qualidade agrônômica excepcional de seus solos, resultou mais numa relação de dominação e de exploração do que propriamente numa vantagem para o país.

A primeira hipótese leva em consideração um cenário muito restritivo: não seriam cultivadas as terras de baixa qualidade nem as áreas com matas. A segunda hipótese é um pouco menos restritiva e integra as terras de baixa qualidade, mas não as zonas com florestas. A terceira hipótese é a que considera um cenário menos restritivo e integra um terço das áreas com matas do mundo. O gráfico deixa claro que, mesmo considerando a hipótese mais restritiva que permite preservar as florestas, a América do Sul é o continente que dispõe das maiores superfícies de terras disponíveis para seu cultivo.

Gráfico 2: Superfícies cultivadas no mundo (em 2006) e as três hipóteses de expansão



Fonte: Roudart e Even (2010).

A disponibilidade de terra representa uma vantagem ou um risco, que varia em função da capacidade dos poderes públicos em implantar políticas agrícolas e de controle da estrutura fundiária efetivas, o que releva de um desafio primordial no que tange à soberania alimentar dos países envolvidos, assim como da sua soberania política: a apropriação de terras por parte de governos estrangeiros ou de investidores especuladores representa uma forma de controlar recursos estratégicos de um país.

Esse estudo mostra também que a dificuldade de acesso à terra por parte dos pequenos camponeses é, antes de tudo, um problema de ausência de políticas públicas e não de escassez de terras. No entanto, as terras disponíveis não devem constituir um novo Eldorado, que coloque em segundo plano a questão da reforma agrária, a exemplo da política de “colonização” da frente amazônica no Brasil durante a ditadura militar, que se limitou a assentar os camponeses sem terra de outras regiões sem questionar a estrutura agrária extremamente desigual existente no país. Além disso, a terra “disponível” se torna rara e suas funções ecológicas no plano mundial (fonte de biodiversidade, reservas de carbono...) exigem repensar totalmente os modelos de desenvolvimento agrícola na perspectiva da agroecologia.

Para fazer a ligação com o tema do desenvolvimento rural e do enfrentamento dos seus principais desafios em relação à questão fundiária destaca-se a importância da reterritorialização da agricultura. Em 2007, 40% das terras utilizadas para alimentar a Europa do Oeste estava localizada em outras regiões do mundo. Vale ressaltar que muitas dessas regiões enfrentam sérios problemas para alimentar sua própria população. A segurança fundiária para agricultores familiares com pouca ou sem terra torna-se uma ação estratégica para diminuir a pobreza rural e urbana (êxodo rural), limitar o desmatamento e garantir a soberania alimentar de cada nação. Isso implica numa intervenção dos Estados com políticas públicas de regularização e de acesso à terra.

Para concluir, é importante chamar a atenção sobre o cenário atual de crise internacional, que aponta para uma grande incerteza quanto ao modelo de desenvolvimento a ser trilhado ao longo do século XXI. Esse cenário reatualiza os temas de segurança alimentar, de geração de ocupações produtivas e não somente de empregos, além do já conhecido debate sobre a sustentabilidade ambiental. Com isso, a agricultura em pequena escala está longe de ser uma alternativa obsoleta.

REFERÊNCIAS

ALVES, E; ROCHA, D. de P. Ganhar tempo é possível? In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (Org). **A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas**. Brasília: Ipea, 2010. p. 275-290. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/Livro_agriculturabrasileira.pdf. Acesso em 10 abr. 2014.

BRUTET, C.; LEVY D. Le nouveau zonage en aire urbaine de 2010. **Insee Première**, n.1374, out. 2011. Disponível em: http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&ref_id=ip1374&page=graph#carte. Acesso em 10 abr. 2014.

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES. Comité Technique Foncier Et Developpement. **Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du sud**: livre blanc des acteurs français de la coopération. Paris:Ministère Des Affaires Étrangères Et Européennes, 2009. Disponível em: <http://www.agter.asso.fr/IMG/pdf/gouvernance-fonciere-et-securisation-des-droits-dans-les-pays-du-sud.pdf>. Acesso em 10 abr. 2014.

DUFUMIER, M. **Famine au sud, malbouffe au nord**: comment le bio peut nous sauver. Ed.NiL Éditions, 2012.

DUFUMIER, M. **Agriculture biologique**: espoir ou chimère? Ed. Le Muscardier, 2013.

HERVIEU, B. La multifonctionnalité de l'agriculture: genèse et fondements d'une nouvelle approche conceptuelle de l'activité agricole. **Agri-cultures**: cahiers d'études et de recherches francophones, v.11, n.6, 2002. p. 415-419.

HLPE. **Land tenure and international investments in agriculture**: rapport du groupe d'experts de haut niveau pour la sécurité alimentaire et la nutrition. Rome: Comité mondial de la sécurité alimentaire, 2011.

MATHURIN, J. **Le concept de multifonctionnalité décliné au niveau français, européen et mondial**. In: Actes du séminaire CEMAGRE-

FINRA, premiers regards sur la multifonctionnalité de l'agriculture, 2000. Clermont-Ferrand. (CD-rom).

MERLET, M. **Accaparement foncier à l'échelle mondiale et devenir de la petite paysannerie**. Communication à l'Académie d'Agriculture de France, Séance du 13 juin 2012. [Paris]; Agter.asso, 2012. Agrobusiness et petite paysannerie: concurrences et complémentarités. Disponible em: <http://www.agter.asso.fr/>.

OCDE. Multifonctionnalité: élaboration d'un cadre analytique. OCDE, Paris, 2001.

OXFAM. **Notre terre, notre vie**: halte à la ruée mondiale sur les terres. Disponible em: <http://www.oxfam.org/fr/cultivons/policy/notre-terre-notre-vie>. Acesso em 10 abr. 2014.

PÉREZ-VITORIA, S. **Les paysans sont de retour**. Arles (França): Actes Sud, 2005.

ROUDART, L.; EVEN, M.-A. Terres cultivables non cultivées: des disponibilités suffisantes pour la sécurité alimentaire durable de l'humanité. **Analyse**. Centre d'Etudes et de Prospective, n.18, 2010. Disponible em: http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf_analyse181005.pdf. Acesso em 10 abr. 2014.

ROUILLÉ-DORFEUILLE, H. **L'emploi agricole**: un défi historique. Agter, 2013. Disponible em: http://www.agter.asso.fr/article903_fr.html. Acesso em 10 abr. 2014.



**LA GOBERNANZA DE LA TENENCIA, HACIENDO
REALIDAD: DIRECTRICES VOLUNTARIAS SOBRE LA
GOBERNANZA RESPONSABLE DE LA TENENCIA DE LA
TIERRA, LA PESCA Y LOS BOSQUES EN EL CONTEXTO
DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA NACIONAL**

José Graziano da Silva¹

**1 LA TIERRA, LA PESCA Y LOS BOSQUES - NUESTROS
VALIOSOS RECURSOS NATURALES**

Las Directrices voluntarias jugarán un importante papel a la hora de dar respuesta al desafío consistente en acabar con el hambre y garantizar, para cada niño, mujer y hombre, la seguridad alimentaria de manera económica, social y ambientalmente sostenible.

La tierra, la pesca, los bosques y otros recursos naturales representan la plataforma que soporta los medios de vida de los individuos y son la base sobre la cual se erigen las prácticas sociales, culturales y religiosas. Las presiones que se ejercen sobre esos recursos van en aumento a medida que se buscan nuevas tierras donde realizar cultivos o dar espacio a la expansión urbana, o cuando los terrenos se abandonan de resultas de la degradación edáfica, el cambio climático o los conflictos.

En respuesta a estos fenómenos, la FAO y sus asociados han comenzado a preparar unas directrices internacionalmente aceptadas destinadas a reforzar la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca

¹ Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

y los bosques (Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional). Estas Directrices tienen como objetivo fomentar la seguridad de los derechos de tenencia, garantizar el acceso equitativo a la tierra, la pesca y los bosques como medio para erradicar el hambre y la pobreza, respaldar un desarrollo sostenible y mejorar el medio ambiente. Las Directrices fueron ratificadas oficialmente por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial el 11 de mayo de 2012.

2 LA GOBERNANZA DE LA TENENCIA: CLAVE DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

La tenencia de a tierra, la pesca y los bosques. La tenencia es la relación entre las personas con respecto a la tierra, la pesca y los bosques. El reglamento de la tenencia determina quién puede usar qué recursos de la tierra, por cuánto tiempo y bajo qué condiciones.

Acceso a los recursos. Los medios de vida de muchos individuos dependen de un acceso equitativo y una tenencia segura de la tierra, la pesca y los bosques. El acceso seguro a estos recursos es importante para conseguir la erradicación del hambre y la pobreza, dar respaldo al desarrollo sostenible y mejorar el medio ambiente.

La gobernanza de la tenencia es el procedimiento en virtud del cual se gestiona y se controla, dentro de la sociedad, el acceso a los recursos naturales. La gobernanza de la tenencia es el arte de la reconciliación de prioridades e intereses contrapuestos de diferentes grupos y comprende la adopción de decisiones por los individuos y grupos; la obligación del gobierno de rendir cuentas de sus actuaciones a terceros, y la observancia que la sociedad impone a sus miembros de los derechos, libertades, reglas y leyes. Una resolución eficaz de los

problemas relacionados con la tenencia depende en gran medida de la calidad de la gobernanza.

La gobernanza de la tenencia es importante tanto en la administración reglamentaria como en los acuerdos de tenencia de carácter informal y consuetudinario.

Los requisitos de la gobernanza responsable de la tenencia son:

- **Reconocer y respetar** los derechos legítimos de tenencia y las personas que los poseen;
- **Salvaguardar** los derechos de tenencia legítimos de las amenazas que pudieran comprometerlos;
- **Promover y facilitar** el goce de los derechos legítimos de tenencia;
- **Proporcionar** acceso a los cauces de la justicia para manejar los casos de violación de derechos;
- **Evitar** las disputas sobre la tenencia, los conflictos violentos y las oportunidades de corrupción.

La gobernanza responsable del uso y control de los recursos naturales debería basarse en la dignidad humana, la no discriminación, la equidad y la justicia, la igualdad de género, el estado de derecho, la transparencia y la rendición de cuentas. La administración de los recursos naturales debería llevarse a cabo en consulta y por medio de la participación de quienes tienen los legítimos derechos de la tenencia. Las consecuencias de las medidas adoptadas deberían ser objeto de un control regular.

BOX 1: Un enfoque multidisciplinario

Las Directrices han sido elaboradas según un enfoque multidisciplinario. En ellas se reconocen las vinculaciones entre el medio rural y el medio urbano, se toma en consideración la variedad de los recursos naturales y se estipulan salvaguardas integradas destinadas a la protección de los grupos vulnerables.

Se anima a todas las partes a tener en cuenta los usos interconectados que se hacen de los recursos naturales y a adoptar enfoques sostenibles para administrarlos. Existen guías técnicas y estudios a los cuales los encargados de la adopción de decisiones y administradores pueden recurrir para orientar sus actuaciones, por ejemplo, en el campo agrario, pesquero y forestal y en los asuntos de género.

Las publicaciones sobre gobernanza de la tenencia están disponibles en línea en: <http://www.fao.org/nr/tenure/information-resources/es/>.

3 MARCO PARA LA GOBERNANZA DE LA TENENCIA

Un instrumento jurídico internacional sin fuerza obligatoria.

Las Directrices son el fruto de un consenso mundial que descansa en principios y normas internacionalmente aceptados cuya observancia debe conducir al desarrollo de prácticas responsables. Las Directrices proporcionan un marco de procedimiento que los Estados pueden utilizar para elaborar sus propias políticas, leyes y programas.

Un enfoque basado en los derechos humanos. Las Directrices sitúan los derechos de tenencia en el contexto de los derechos humanos. Los derechos de tenencia y su buen gobierno son elementos importantes para la realización de los derechos humanos, tales como el derecho a una alimentación y una vivienda adecuadas.

Orientaciones destinadas a una gran variedad de agentes.

Gracias a las Directrices los distintos agentes pueden determinar si las actuaciones por ellos propuestas o las actuaciones realizadas por otros constituyen prácticas aceptables.

4 ESTRUCTURA DE LAS DIRECTRICES

Parte 1 - Postulados preliminares

Esta es la parte de las Directrices en el que se tratan los objetivos, la naturaleza y el alcance de las mismas.

Parte 2 - Asuntos generales

En esta parte se estudian aspectos de la gobernanza de la tenencia en cuanto a derechos y responsabilidades; los marcos de políticas, jurídicos y organizativos, así como la prestación de servicios.

Parte 3 - Reconocimiento jurídico y asignación de derechos y deberes de tenencia

En esta parte se aborda la gobernanza de la tenencia en relación con el reconocimiento jurídico de los derechos de tenencia de los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas consuetudinarios de tenencia, además de los derechos de tenencia informales; y la asignación inicial de derechos de tenencia sobre la tierra, las pesquerías y los bosques que son propiedad o se encuentran bajo control del sector público.

Parte 4 - Transferencias y otros cambios en los derechos y deberes de tenencia

En esta parte se aborda la gobernanza de la tenencia cuando los derechos y deberes conexos en vigor se transfieren o reasignan por conducto del mercado, de transacciones sobre derechos de tenencia como resultado de inversiones, de la concentración parcelaria y de otras formas de reajuste, restitución, redistribución o expropiación.

Parte 5- Administración de la tenencia

En esta parte se aborda la gobernanza de la administración de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en relación con el registro de los derechos de tenencia, la valoración, la tributación, el ordenamiento reglamentado del territorio, la solución de controversias sobre la tenencia y los asuntos transfronterizos.

Parte 6 - Respuestas al cambio climático y a situaciones de emergencia

En esta parte se trata la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto del cambio climático, los desastres naturales y los conflictos.

Parte 7 - Promoción, ejecución, seguimiento y evaluación

Esta parte anima a que se realicen enfoques de colaboración en los ámbitos de la promoción, ejecución, seguimiento y evaluación de las Directrices.

5 ENCONTRAR UN TERRENO COMÚN: BÚSQUEDA DE UN CONSENSO

Un proceso de consulta exhaustivo. Las Directrices fueron elaboradas mediante un proceso de consulta en el que intervinieron múltiples partes interesadas procedentes de todas las regiones del mundo. Oficiales de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, representantes del sector privado y especialistas del mundo académico fueron consultados en ocasión de quince reuniones que tuvieron por objeto examinar qué problemas y acciones debían formar parte de las Directrices.

Negociaciones intergubernamentales. La finalización de las Directrices ha sido el resultado de negociaciones intergubernamentales dirigidas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Las negociaciones se caracterizaron por debates celebrados en una atmósfera po-

sitiva y constructiva, con la participación de la sociedad civil y el sector privado.

Ratificación. Las Directrices fueron ratificadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial el 11 de mayo de 2012. Las Directrices son el primer instrumento exhaustivo de alcance mundial sobre la tenencia y su administración preparado mediante negociaciones intergubernamentales.

Búsqueda de un consenso. El perfeccionamiento de la gobernanza de la tenencia exige realizar acciones de sensibilización, desarrollo de capacidades, seguimiento y facilitación técnica. Se solicita a las instituciones encargadas de la administración y gestión de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques conducir sus labores en todos los niveles de acuerdo con los conceptos contenidos en las Directrices. Las iniciativas regionales que reglamentan el acceso a los recursos, tales como la Iniciativa de Política Agraria Africana, comparten sinergias naturales con las Directrices.

Un trabajo mancomunado. Se han creado asociaciones fuertes, abiertas y transparentes conformadas por los países, la sociedad civil, el sector privado, el mundo académico, las organizaciones internacionales y otros organismos de las Naciones Unidas. Estas asociaciones son la base para el logro de cambios de alcance mundial en materia de gobernanza de la tenencia.

BOX 2: Lecturas aconsejadas

-Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. 2012. FAO y CFS.

-Directrices voluntarias sobre la gobernanza de la tenencia. En breve. 2012. FAO.

-Hacia una mejor gobernanza de la tierra Documento de trabajo sobre tenencia de la tierra 11. 2009. FAO y UN-HABITAT.

-Una guía informal a la lectura de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. 2012. FAO

-Buena gobernanza en la tenencia y la administración de tierras. Estudios de la FAO sobre tenencia de la tierra 9. 2007. FAO.

Fuente: FAO

POLÍTICAS DE ORDENAMENTO FUNDIÁRIO: CONSTRUINDO UMA GOVERNANÇA FUNDIÁRIA

Octavio Sotomayor¹

1 ANTECEDENTES

A profunda transformação da economia mundial está mudando os termos da discussão a respeito do futuro da agricultura na América Latina e Caribe. Parece que são muitos os fatores que aceleram o passo para uma nova etapa: a “financeirização” da economia e seu efeito na volatilidade dos preços das commodities agrícolas, as inovações tecnológicas (TIC, biotecnologias, nanotecnologias, ciências cognitivas) que geram mudanças radicais no processo produtivo, a importância cada vez maior da alimentação na saúde das pessoas, os novos riscos sanitários gerados pela globalização, o efeito da mudança climática sobre a agricultura, a necessidade de alimentar nove bilhões de pessoas no ano 2050 e o impacto que isso implica sobre os recursos naturais. Essas são só algumas das novas tendências que marcam os rumos para uma nova economia.

Essa nova etapa também está intimamente relacionada a graves processos de deterioração ambiental que se observam no “agro” da região: a pressão sobre o recurso terra tem gerado uma forte ampliação da fronteira agrícola nos países onde ainda há grandes extensões de florestas, gerando agudos processos de desmatamento e de perda da biodiversidade. Adicionalmente, a pressão sobre a terra em áreas agrícolas

1 Responsável por assuntos econômicos na Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal).

consolidadas tem intensificado a rotação de solos, originando processos de erosão, salinização e perda de fertilidade, além da deterioração de outros recursos naturais associados, entre os quais sobressaem a água e a biodiversidade.

Neste contexto, a problemática sobre a propriedade e o uso da terra também experimenta um processo de redefinição: os antigos eixos minifúndio-latifúndio, mercado interno-mercado externo, atraso-modernização, que caracterizaram o debate sobre a terra na América Latina e Caribe, têm sido superados por outro paradigma (talvez ainda emergente), que inclui, obviamente, os temas históricos sobre o acesso à terra, mas que vai mais além, tornando-o ainda mais complexo. Alguns elementos desse novo paradigma são as mudanças na estrutura agrária (concentração-aumento dos minifúndios), a irregularidade da posse, aquisição de terras por estrangeiros (*land grabbing*), a deslocação de empresas e produtores agrícolas para regiões além de suas fronteiras nacionais, a nova identidade indígena, a pressão das cidades e as atividades industriais sobre o solo agrícola, a troca geracional e a “des-ruralização” da sociedade e, finalmente, o novo papel do espaço rural (CEPAL-FAO-IICA, 2012).

Nesse contexto, o problema da terra é parte de um conjunto mais amplo, o que implica que, para enfrentá-lo, é necessária uma visão mais compreensiva do dispositivo de políticas públicas que deve ser utilizado pelo Estado. Neste trabalho tentaremos contribuir para a emergência desse novo paradigma, explorando o tema da auto-organização como novo critério organizacional para o desenho deste tipo de políticas.

1 POR QUE SE FALA DE “GOVERNANÇA”?

Alguns autores definiram a governança como o modo institucionalizado de coordenação por meio da qual as decisões vinculantes são

adotadas e executadas para prover o bem comum (MAYNTZ; SCHARP, 1995 apud BÖRZEL, 2010). Outros autores assinalam que governança é refere-se a totalidade de interações em que participam o governo, outros organismos públicos, o setor privado e a sociedade civil com o intuito de resolver problemas sociais ou criar oportunidades sociais (MEULEMAN, 2008).

Qualquer que seja a definição adotada, a governança se relaciona com as instituições e com as constelações de atores, e expressa uma nova filosofia da ação pública que consiste em fazer do cidadão um ator importante no processo de desenvolvimento. Na medida em que se evocam todos os atores, sua emergência no debate acadêmico e político é uma resposta à crise de governabilidade que hoje afeta diversos países e regiões do mundo.

Os sistemas de governo operam por meio de três tipos de coordenação: a hierárquica, de mercado (sistemas de concorrência) e via as redes (sistemas de negociação). As hierarquias baseiam-se no princípio de autoridade, os mercados nos preços e as redes na confiança. A coordenação por meio de estruturas hierárquicas se expressa por meio de decisões autoritárias (por exemplo, decretos administrativos do governo ou decisões dos tribunais de justiça) as quais os atores devem obedecer. A coordenação não hierárquica está baseada em compromissos voluntários adotados por meio de processos de negociação.

Estes três sistemas de coordenação social adotam diversas modalidades dinâmicas de operação, nas quais intervêm organismos públicos e privados. Algumas vezes os esquemas hierárquicos são utilizados para estimular coordenações por meio de mercados ou redes. Outras vezes, os enfoques de redes ou o de mercados são utilizados para preparar o terreno para que uma determinada estrutura hierárquica adote uma decisão determinada. Não obstante, a presença da autoridade – o

que alguns autores chamam a “sombra da hierarquia” (*shadow of hierarchy*) projetada pelo governo -- sempre atua como incentivo crucial para comprometer tanto os atores governamentais como os não governamentais em processos não hierárquicos de coordenação (BÖRZEL, 2010).

O estilo hierárquico de governo aplicou-se de forma generalizada entre os anos 1950 e 1980, quando ainda não emergiam as críticas à autoridade pública que hoje são um elemento central das sociedades contemporâneas. O esquema de mercado surgiu nos anos 1980, quando se tentou aplicar ao gerenciamento público os critérios de eficiência, concorrência, desregulamentação e contratos por resultados, provenientes das empresas privadas. O enfoque de redes tem surgido com força nos últimos anos, como resultado das dificuldades que têm os aparelhos estatais para enfrentar a complexidade das sociedades contemporâneas e a pressão crescente dos cidadãos para participar da busca de soluções aos problemas públicos. A combinação específica desses estilos de governança é o que alguns autores têm denominado “metagovernança” (MEULEMAN, 2008). Enquanto estas três categorias correspondem a esquemas puros ou ideais, este mesmo autor propôs seis tipos de estruturas híbridas de governo que são úteis para interpretar os fatos da realidade:

- **Administração de cadeias²:** é uma forma de governança que se realiza por meio de redes. Como os integrantes da corrente são interdependentes, se estabelecem relações funcionais entre atores diferentes das relações sociais que são próprias

2 Esse conceito apresenta um conjunto de processos de produção, transformação e comercialização de um bem; isto é, a sequência de operações técnicas necessárias para colocar um produto no mercado, fundada em certa divisão do trabalho entre empresas. As correntes podem ser decompostas em unidades de produção, transformação, comercialização e prestação de serviços, que estabelecem uma ampla faixa de relações entre si. Deste modo é possível identificar formas de organização intermediárias entre a unidade micro (a empresa) e o conjunto do setor industrial (DAVIS, 1956; DAVIS; GOLDBERG, 1957; MALASSIS, 1973).

dos esquemas de redes. Como essa modalidade incorpora elementos do esquema hierárquico, ela permite certa ordem nas relações entre os atores. A distorção para as relações funcionais tem, no entanto, um risco: ela dá conta só de uma parte do processo global. No setor agrícola, a gestão de políticas agrícolas na ótica das cadeias produtivas implicou passar de um enfoque de oferta (*technology push*) a um enfoque de demanda (*demand pull*), o que se traduziu em uma mudança conceitual. Atualmente é uma prática relativamente frequente, razão pela qual é encontrada em muitos países com diferentes denominações e modalidades de trabalho: entre outros casos, Comitês Sistema-Produto no México, Comissões Nacionais do Setor no Chile, Mesas de Trabalho na Argentina ou Câmaras Setoriais e Temáticas no Brasil. Em outros trabalhos realizaram-se alguns estudos dessa temática (SOTOMAYOR et al., 2011; SOTOMAYOR et al., 2013a). Esse tema também foi analisado em outras regiões do mundo por Shepherd et al. (2009).

- **Alianças Público Privadas (APP):** é um sistema de governança não hierárquica em que atores públicos e privados se unem para atingir certos objetivos em matéria de políticas públicas. Esse esquema também combina elementos de mercados e de redes. Alguns autores identificam cinco tipos de APP: consulta/cooptação, corregulação/coprodução, delegação, autorregulação privada na “sombra da hierarquia” e adoção de regulações privadas por parte do setor público (ver Quadro 1).

Quadro 1: Modelos de governança segundo função do governo

Função do governo	Tipos	Características
Governança realizada pelo governo	Regulação Pública	Não há atores privados envolvidos
	Lobby realizado por atores privados sobre atores públicos	Os atores privados buscam influenciar os atores públicos
	Consulta / cooptação de atores privados	Participação de atores privados em processos de decisão pública (por exemplo, atores privados como membros de delegações de estado; <i>outsourcing</i>)
Governança realizada com o governo (APP)	“Corregulação” / coprodução de atores públicos e privados	Processos conjuntos de decisão de atores públicos e privados (por exemplo, alianças sociais em acordos tripartite, alianças público-privadas)
	Delegação a atores privados	Participação de atores públicos (por exemplo, <i>contracting out</i> ; elaboração de padrões)
	Autorregulação privada na “sombra da hierarquia”	Envolvimento de atores públicos (por exemplo, acordos voluntários)
	Adoção de regulações privadas por parte do setor público	Output controlado por atores públicos (por exemplo, efeito <i>erga omnes</i> dado a acordos coletivos de aliados sociais)
Governança realizada sem o governo	Autorregulação privada	Não há envolvimento de atores públicos (por exemplo, regimes privados; alianças sociais autônomas)

Fonte: Börzel (2010).

As alianças público-privadas também constituem uma prática frequentemente utilizada pelos governos e empresas do setor agrícola para ganhar sinergias e incrementar sua competitividade. No Quadro 2 apresentam-se os tipos de APP mais utilizados no setor.

Quadro 2: Exemplos de alianças público-privado utilizados no setor agrícola

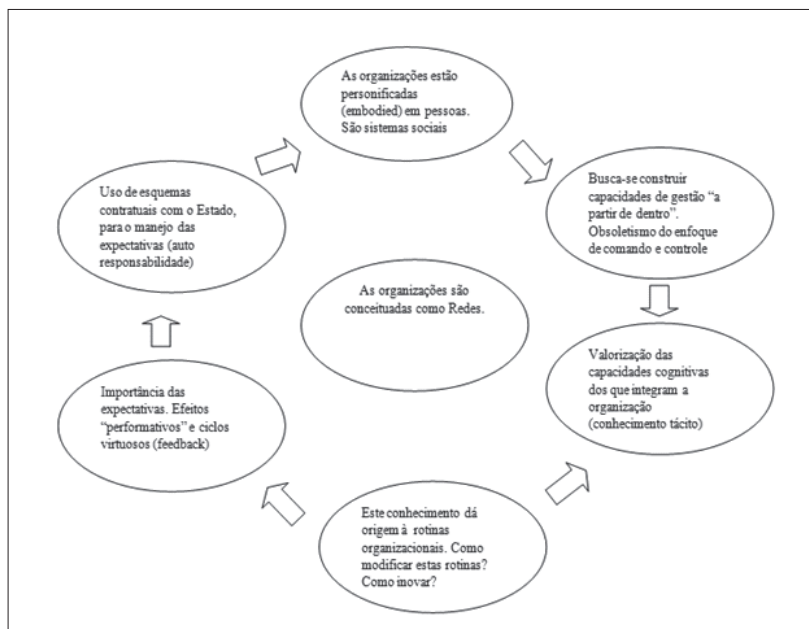
Tipo	Políticas e instrumentos	Características
Consulta/co-optação	Negociações comerciais e sanitárias	O setor privado participa nas negociações sob a modalidade do “quarto adjunto”. Isto significa que só assessoram às autoridades, sem poder sentar-se à mesa oficial de negociações
“Corregulação” e coprodução	Programas de Provedores (PDP), Negócios Inclusivos (NI), Alianças Produtivas (AP), Acordos Produtivos Locais (APL)	Constituem diferentes modelos de encadeamento entre empresas agroindustriais e pequenas e médias empresas agrícolas que provêm de matéria-prima, apoiados pelos governos por meio de incentivos, subsídios e outras regulações.
	Consórcios tecnológicos	Constituem modelos de associação entre empresas para promover processos de pesquisa e inovação tecnológica. São apoiados pelos governos por meio de incentivos, subsídios e outras regulações

Delegação	Elaboração de padrões tais como BPA, agricultura orgânica ou FSC.	O setor privado elabora padrões de qualidade de caráter voluntário, que em alguns casos são mais exigentes que as normas obrigatórias (por exemplo, BPA), enquanto que em outros simplesmente enchem um espaço que não estava regulado (por exemplo, agricultura orgânica)
Autorregulação na “sombra da hierarquia”	Acordos trabalhistas tripartidos	Representantes de diferentes atores privados chegam a acordos em áreas conflitivas, por meio de negociações diretas incentivadas pelos governos. Por exemplo, acordos entre trabalhadores temporários e empresas exportadoras de frutas
Adoção de regulações privadas por parte do setor público	Corporações	O setor privado aborda matérias de interesse público por meio de sua própria institucionalidade (por exemplo, corporações de propriedade de “grêmios” agrícolas). Esses acordos são validados posteriormente pelo governo

Fonte: Elaboração própria.

- **Autorregulação e auto-organização:** é um sistema de governo que incentiva aos atores a gerar por si mesmos os resultados procurados pela organização, por meio da busca e a geração de regras. Como se vê na Figura 1, esse enfoque combina mercado com hierarquia (a autorregulação é sempre autorregulação regulada) e, sobretudo, com redes (pois ela se constrói sobre a confiança e a cooperação voluntária).

Figura 1: Lógica do enfoque de auto-organização



Fonte: Elaborado pelo autor.

- **Métodos Abertos de Coordenação (MAC):** denomina-se assim o esquema de governo adotado em março de 2000 pelo Conselho Europeu de Lisboa da União Europeia (UE). O MAC fixa linhas diretrizes aos Estados membros, por meio de um processo descentralizado de construção de uma política entre governos nacionais, coletividades territoriais e sociedade civil. Utilizando indicadores de curto prazo, a política é avaliada e comparada por meio de indicadores. O objetivo é desenvolver boas práticas de governo e incentivar a emulação entre os Estados membros. Frente ao esquema hierárquico, trata-se de um enfoque *soft*, na medida em que incorpora elementos do enfoque de mercados (*benchmarking*, *target setting* e avaliação de pares) e de redes (os atores públicos e privados participam na

determinação das políticas). Os enfoques utilizados pela Organização Mundial do Comércio (OMC) e outros organismos multilaterais também podem ser parte dessa categoria. No entanto, alguns autores são céticos a respeito do caráter participativo desse enfoque dado o componente altamente tecnocrático dos processos criados pela UE ou pela OMC para definir suas políticas públicas.

- **Oligopólios:** caracteriza-se por um pequeno número de organizações que são interdependentes em matéria de política de produção e de preços. O número de organizações é suficientemente pequeno para que cada uma delas obtenha uma quota de mercado. Essa interdependência faz com que o comportamento da cada ator seja mais empático e mais moderado que aquele que não visa a um mercado aberto. Por tal razão, essa é uma forma de coordenação de mercados que também incorpora um componente de coordenação por meio de redes, que não está restrita apenas ao setor privado. A relação em um oligopólio é usualmente bilateral. Quando há acordos formais esse se transforma em um cartel.

Quando há apenas um vendedor se fala de monopólio. No setor agrícola é frequente encontrar esse tipo de estrutura de governo em certas cadeias agroindustriais. Em muitos países existe uma forte tendência à concentração de empresas, sobretudo quando se trata de mercados pequenos que estão protegidos frente à concorrência externa. Esse fato tem dado origem a sérias controvérsias entre as empresas agroindustriais e os produtores agrícolas que as abastecem de matéria-prima, que em muitos casos têm implicado na intervenção das autoridades encarregadas de zelar pela livre concorrência.

- **Governança-bazar:** aplica-se especialmente para caracterizar as redes criadas a partir de software que operam de forma aberta (*open-source products*), tais como Linux, Mozilla, Moodle

ou Apache. Esses *softwares* tornaram possível criar diferentes tipos de projetos. Cita-se, por exemplo, grupos que colaboram *on-line* ou comunidades educacionais abertas, mas também os que permitiram gerar novas estruturas de governo para coordenar transações econômicas. Esse sistema caracteriza-se por um baixo nível de controle (hierarquia), fraca intensidade de incentivos (mercado) e por redes que não estão construídas sobre a confiança: os membros da comunidade quase nunca se conhecem entre si e podem entrar e sair da rede livremente. O caráter caótico dessas interações tem levado a utilizar o termo bazar, para denominar essas redes (DEMIL; LECOCQ, 2006).

As características dos esquemas de governança-bazar permitem reduzir os custos de transação entre atores, o que têm dado origem a numerosas comunidades virtuais para atingir diferentes objetivos. É importante considerar que algumas delas contam com hierarquias internas ou com laços estreitos entre atores que participam na rede, seja porque surgiram durante a evolução dessas comunidades ou porque foram desenhadas assim desde o início. No setor agrícola existem experiências emergentes que correspondem a essa categoria. Entre outras, as experiências de coordenação eletrônica de cadeias agrícolas – por exemplo, os Comitês Sistema Produto, no México –, os sistemas de capacitação *e-learning* que operam na Colômbia ou os sistemas de assistência técnica agricultor-agricultor operados de forma eletrônica (*YoAgricultor*, no Chile) (FIA-BID, 2011).

2 POLÍTICAS DE GOVERNANÇA FUNDIARIA E AUTO-ORGANIZAÇÃO

Em relação ao tema fundiário, os tipos de governança mais relevantes são as Alianças Público-Privado e as políticas que promovem

a auto-organização. As primeiras são úteis para alavancar recursos públicos e privados e para assegurar a pertinência dos programas públicos. As segundas procuram a produção de bens e serviços de maneira autônoma, de forma que esses bens e serviços resultam do esforço do próprio agente em contraposição aos esquemas heterônomos, em que os bens e serviços são produzidos por um agente externo. Com isso se consegue baixar os custos dos programas públicos, aperfeiçoar o uso dos recursos locais (cognitivos, orçamentários, materiais), promover a participação social e aumentar a legitimidade e a transparência na operação desses programas.

2.1 ACESSO À TERRA: REFORMA AGRÁRIA E CRÉDITO FUNDIÁRIO

Desde que retornou ao regime democrático, em 1985, o Brasil tem empreendido uma reforma agrária de forma ativa, que considera desapropriações, compra direta, destino de terras públicas e reconhecimento legal de terras ocupadas. Essa reforma explica-se pela existência de extensas áreas de fronteira agrícola, de inúmeras grandes propriedades improdutivas e de movimentos sociais ativos, que lutam pela terra.

Outra estratégia para resolver os problemas de acesso às terras são os programas de crédito fundiário, como o Fundo de Terras, promovido fundamentalmente pelo Banco Mundial. Seu objetivo é proporcionar crédito para a aquisição de terras para pequenos compradores, que normalmente não teriam acesso à esses recursos por meio do mercado de capitais. Nesse sentido, esses programas promovem transações voluntárias de terras, sendo que os governos fazem a mediação entre compradores e vendedores, tentando evitar uma subida artificial dos preços da terra. Para tal efeito, procura-se apoiar a subdivisão de grandes extensões, bem como difundir informação de preços entre os

agentes do mercado, outorgando assim uma maior transparência a essas transações. Existem experiências deste tipo no Brasil, Chile, Colômbia, Guatemala, El Salvador, Honduras e México. Para referir-se a essa experiência também se usou a expressão “reformas agrárias assistidas pelo mercado” e/ou “reformas agrárias administradas pelas comunidades”.

Em decorrência de sua evolução, esse tipo de programa acabou por enfrentar uma série de críticas: argumentou-se que é muito caro e que, portanto, tem um impacto limitado; também se constatou que esses programas geram um incremento do preço da terra, o qual favorece os grandes proprietários. Outra crítica é que eles têm um efeito desmobilizador dos movimentos sociais. Esse tipo de considerações excede muito o alcance deste trabalho³. É por isso que neste artigo pretende-se avançar apenas numa linha de argumentação, centrada nas melhorias operativas que podem ser feitas nos programas de apoio públicos que dão suporte aos produtores, refletindo sobre o conceito de auto-organização⁴.

A premissa de base é fácil de formular, mas difícil de operar: na medida em que essa estratégia se baseia na utilização do crédito, a melhoria da gestão produtiva dos produtores que acedem às terras por meio desse tipo de programa é absolutamente fundamental. Para isso se requer programas públicos bem desenhados, que ofereçam um apoio integral aos produtores. Esse é o caso do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) impulsionado desde 2003 pela Secretaria de Reordenamento Agrário do Ministério de Desenvolvimento Agrário (SRA-MDA)⁵.

3 Existe um debate a respeito da pertinência e o alcance deste tipo de programas. Veja-se entre outros Sotomayor (2008) para a região e De Oliveira (2009) para o caso do Brasil.

4 Essas considerações são válidas tanto para os programas de Reforma Agrária em seu sentido tradicional, quanto para os programas que promovem o acesso a terras por meio do mercado.

5 Entre outros fatores, isso se vê refletido no indicador de inadimplência 7,8% dos usuários do PNCF em 2011 (CASTRO; LIMA; VIEIRA, 2012), o qual ainda que aceitável, enfatiza a importância deste tipo de apoios.

Como promover esquemas de auto-organização nesses programas de crédito fundiário? Acredita-se que o processo de autoseleção desenvolvido pelo PNCF para iniciar a concessão do crédito destinado à compra as terras (MUÑOZ, 2009) gera as bases para potencializar esse enfoque, devido à existência de um momento fundacional determinado pelos próprios produtores. Além de sua importância simbólica e cognitiva, isto implica que os usuários do PNCF têm vínculos entre si (ainda que eles sejam fracos) e compartilham o mesmo ponto de partida (dotação de terras por família, qualidade dos solos, níveis de infraestrutura, entre outros), a mesma localização geográfica e, provavelmente (ao menos em muitos casos), o mesmo padrão produtivo, expressado em recursos financeiros mais ou menos comuns que constituem a base da atividade produtiva. A partir desses identificam-se alguns outros elementos que poderiam servir de base para promover esquemas de auto-organização⁶:

- Contribuição própria (crédito subsidiado);
- Dívidas individuais, mas uso de avais cruzados;
- Gestão comum de projetos de risco;
- Projetos de investimento associativos - “micro associações” (maquinaria, outra infraestrutura) ⁷;

6 Alguns programas públicos da América Latina que operam segundo essa lógica estão descritos no Quadro 3.

7 Por exemplo, a experiência das Cooperativas de Utilização de Material Agrícola (CUMA) na França. Em 2009 contabilizaram-se 13.400 CUMA ativas na França, que agrupavam 224.600 associados (17 associados por CUMA), equivalentes a cerca de 40% dos produtores franceses. Na atualidade, um número crescente de agricultores está utilizando as CUMA para se inscrever em uma lógica de circuitos curtos, isto é, modos de comercialização que limitam os intermediários e as distâncias entre produtor e consumidor. As CUMA de transformação permitem financiar soluções adequadas para adquirir e operar agroindústrias de alto nível técnico que permita a transformação de seus produtos agrícolas. Em 2009, as CUMA atingiram uma cifra de negócios (conjunto de faturas dirigidas a seus sócios) de US\$ 644,5 milhões (FNCUMA, 2011; SOTOMAYOR et al., 2013b).

- Sistemas horizontais de extensão;
- Compra coletiva de insumos; venda coletiva de produtos;
- Gestão de sistemas de informação (preço da terra).

2.2 REGULARIZAÇÃO DE TÍTULOS DE DOMÍNIO

No Brasil apenas 50,9% da área total do território encontra-se cadastrada (MDA-INCRA, 2006), razão pela qual a segurança da posse constitui um tema relevante. Por um lado, isso implica numa adequada caracterização dos recursos de terras (cadastros), que permita gerar informação sobre a quantidade, localização, qualidade e valor desses recursos. Além de reduzir as assimetrias de informação no mercado de terras e de servir de apoio aos programas de regularização de sua posse, os cadastros geram externalidades positivas (tributação, competitividade, ordenamento territorial, entre outros) que justificam sua priorização por parte dos poderes públicos. Esse procedimento é indispensável para se criar mecanismos qualificados de acesso ao crédito, assegurar a estabilidade dos processos de investimento, realizar um adequado gerenciamento dos recursos naturais e desenvolver um mercado dinâmico de vendas, arrendamento e outras transações de terras.

Mas como promover esquemas de auto-organização nesses programas? Uma área de trabalho aborda os sistemas baseados na contribuição própria realizada pelos usuários. Outra, talvez de tipo exploratória, utiliza os recursos cognitivos locais para diminuir o custo desses programas (varreduras sistemáticas por territórios, trabalhos por meio de comitês de vizinhos, entre outros).

2.3 ORDENAMENTO FUNDIÁRIO E ORDENAMENTO TERRITORIAL

Esse tema é de fundamental importância, pois tem várias conotações. Por um lado, existe um processo de perda de solos agrícolas que se destinam ao uso urbano ou serviços. Por outro, a expansão urbana muitas vezes afeta a agroindústrias e rebanhos pecuários que estavam instalados em lugares historicamente rurais, mas que migraram para localidades periurbanas, gerando controvérsias entre as empresas do setor e seus novos vizinhos (cheiros, vetores, outros). Atualmente, as mudanças de uso do solo induzem os setores empresariais a utilizar o sistema de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) para que se dirimam conflitos entre diversos agentes econômicos e/ou populações locais de um território ou de uma zona de produção, sem que o referido território encontre-se regulado para esses casos por um Instrumento de Planejamento Territorial.

Isso aumenta a importância de inscrever os projetos de acesso à terras promovidos pelo PNCF dentro de um plano de ordenamento territorial⁸. O enfoque de auto-organização pode ser promovido por meio da utilização de mesas de diálogo entre empresas e comunidades rurais.

2.4 PARA ALÉM DO ACESSO À TERRAS: FOMENTO PRODUTIVO

Como se assinalou no início deste trabalho, o acesso à terra não é uma medida suficiente: os produtores precisam elevar suas capacidades

8 Em alguns países começa-se a utilizar também a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), complementar à AIA, pois se opera no plano das políticas (e não no plano dos projetos, como o sistema AIA), o que implica que os problemas se apresentam no início do processo de formulação, no nível mais alto possível e com um enfoque de longo prazo. Dessa forma, por meio da antecipação, evitam-se situações de crises.

de gerenciamento dos estabelecimentos, para o qual é chave contar com um sistema de fomento⁹.

Atualmente, na América Latina e no Brasil existem múltiplas experiências interessantes de assistência técnica, crédito, irrigação, previdência, seguro, como também de outros instrumentos de apoio aos produtores (SOTOMAYOR et al., 2012). No entanto, é necessário aproveitar essa bagagem acumulada para aperfeiçoar os referidos instrumentos, procurando explorar novas sinergias e novas estruturas organizacionais que incrementem o componente de auto-organização, como de fato já o efetuaram diversos programas públicos (ver Quadro 3).

9 Há de se dizer que esse tema foi considerado desde o princípio nesses tipos de programas. Além dos recursos para a compra da terra, no Brasil o Projeto Cédula da Terra previa recursos para investimentos comunitários definidos pelo próprio grupo de assentados nos segmentos de infraestrutura, de produção e sociais. Assim, seriam priorizadas atividades como a recuperação de cercas, o aumento da capacidade de produção do imóvel, elevação da produtividade e a geração de emprego e de renda. Nesses investimentos, o financiamento não reembolsável era de 90% do valor do recurso, sendo os outros 10% pagos pelos assentados com trabalho, com produtos ou em dinheiro, conforme o acordo estabelecido (DE OLIVEIRA, 2009). No entanto, esse enfoque integral apresentou deficiências que estavam levando os camponeses ao desencanto com o Projeto. Essas deficiências devem-se especialmente a inexistência de água, aliada à baixa fertilidade de solos degradados (DE OLIVEIRA, 2009). Outro estudo, referido ao atual PNCF, aponta também que os entrevistados sentiam a necessidade de muito mais apoio (ATER, informação, orientação gerencial) (CASTRO; LIMA; VIEIRA, 2012).

Quadro 3: Alguns programas públicos da América Latina que usam princípios de auto-organização

Instrumento	Ano de criação	Critérios
Cooperativas (Brasil, Costa Rica, Colômbia, outros países)	~ 1950	Interdependência (sócios)
Encadeamentos produtivos		Interdependência
– Agricultura de Contrato (muitos países)	~1970	(provedores)
– Programas de Provedores e Alianças Produtivas (Chile, México, Colômbia, entre outros)	1998	(provedores)
– Arranjos Produtivos Locais (Brasil)	2004	(sócios, provedores)
– Negócios Inclusivos (Equador)	2008	(sócios, provedores)
Microcrédito (inspirados em <i>Grameen Bank</i>) (Colômbia, Bolívia, Equador, Peru)	1976	Interdependência, confiança (aval)
Lei 18.450 para cofinanciar pequenas obras de irrigação (Chile)	1985	Cofinanciamento público/privado, interdependência
Sistemas de controle social para a construção de obras de irrigação (México)	1994	Interdependência (sócios)
Concursos Pacha Mama Raymi (Peru)	1995	Valorização de capacidades cognitivas dos produtores
Sistemas de extensão horizontais (imitação)		
– Peru: <i>Yachaq/yachachiq</i> (“o sábio que ensina”)	1995	Valorização de capacidades cognitivas dos produtores
– México: Redes de inovação	2005	
– Chile: <i>Yo Agricultor</i> (TIC)	2009	
Esquemas de Certificação Participativa		Confiança, valorização capacidades cognitivas
– Brasil: Rede de Agroecologia Ecovida	~2000	
– México: Rede Mexicana de <i>Tianguís</i> e Mercados Orgânicos	2004	
– Uruguai: Rede de Agroecologia	2005	
Compras Públicas (Brasil, Equador, outros países)	2003	Inclusão social (provedores)
Fundos de Garantia (México) (autogarantia: supervisão e rastreamento)	2005	Interdependência (sócios)

Fonte: Elaboração própria, a partir de Sotomayor et al. (2012) e Boza (2013).

Todos esses programas cumprem objetivos diferentes, o que implica que sua modalidade de operação seja específica. Ainda assim, todos eles recorrem a certos princípios comuns tais como a interdependência entre atores, o estabelecimento de relações de confiança, a valorização das capacidades cognitivas dos produtores e o uso de esquemas mistos de financiamento (públicos e privados). De forma geral, esses mesmos princípios têm sido sistematizados pelos sistemas de certificação participativos empregados no setor da agricultura orgânica (ver Quadro 4).

Quadro 4: Princípios básicos comuns utilizados nos sistemas de certificação participativos na agricultura orgânica

Visão compartilhada: Tanto os agricultores como os consumidores do sistema têm que entender os princípios de gestão do mesmo de forma comum;

Participação: Trata-se de impulsionar que todos os agentes que estejam interessados nos produtos se envolvam no sistema;

Transparência: Os agentes implicados no sistema devem ter a maior quantidade de informação possível à sua disposição sobre o desenvolvimento do mesmo;

Confiança: É o princípio fundamental para garantir o funcionamento deste sistema. Os agentes interessados devem crer na veracidade do certificado por meio do Sistema para prolongar seu envolvimento com o mesmo;

Processo pedagógico: dá-se especial ênfase na formação dos produtores e no fortalecimento de seus laços, o qual lhes permite que sua ação conjunta siga desenvolvendo-se no longo prazo;

Horizontalidade: Não há hierarquias de controle, isto é, a decisão daquilo que pode ser verificado como agricultura orgânica não fica em mãos de ninguém especificamente ou em grupo de pessoas, mas todos os agentes do Sistema podem intervir em situação de igualdade.

Fonte: Meirelles (2007).

3 CONCLUSÕES

Como já se comentou, programas que visam atacar os problemas de acesso à terra, sobretudo por meio de modalidades de mercado como o PNCE, requerem um enfoque integral que considere todas as variáveis que afetam o desempenho das unidades produtivas. Isso implica que esses programas não podem concentrar suas ações somente em torno da questão do acesso ao recurso fundiário.

Desse modo, é fundamental contar com uma ampla variedade de instrumentos de fomento produtivo capaz de prestar serviços de qualidade aos produtores. Essa situação representa um grande desafio, muitas vezes difícil de concretizar. Nessa perspectiva, a possibilidade de desenvolver modelos de auto-organização, baseados numa relação contratual entre Estado e sociedade civil, que sejam capazes de operar em uma lógica de redes sociais, tem um alto potencial. Também esses programas devem estar baseados em uma aliança estratégica com as empresas privadas. Ambos os enfoques podem aportar uma contribuição efetiva para se evitar o predomínio de propostas tecnocráticas nos processos de reforma institucional das políticas públicas. Tornam mais possíveis os processos amplos de diálogo e de participação, que aumentam a pertinência, a legitimidade e a eficácia dessas políticas.

Finalmente, é necessário assinalar que se sabe pouco a respeito desses tipos de práticas. A realidade social é dinâmica e variada, sendo provável que exista uma grande quantidade de experiências locais que não tenham sido visibilizadas e sistematizadas. Daí a necessidade de se avançar rumo à criação de um programa de investigação que promova um inventário e uma análise detalhada das modalidades de operação utilizadas nessas experiências.

REFERÊNCIAS

BÖRZEL, T. Governance with/out government. False promises or flawed premises? SBF-Governance Working. **Paper Series**, n. 23, Research Center (SFB) 700, Berlin, 2010.

BOZA, S. Los Sistemas Participativos de Garantía en el fomento de los mercados locales de productos orgánicos. **Polis [En línea]**, n. 34, 2013. Disponível em: <http://polis.revues.org/8718>; DOI: 10.4000/polis.8718. Acesso em 10 jun. 2013.

CASTRO, A. M. G.; LIMA, S. M. V.; VIEIRA, L. F.A. **Estudos de reordenamento agrário N. 10**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário - Secretaria de Reordenamento Agrário, fev. 2012.

CEPAL-FAO-IICA. **Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile, 2013.

DAVIS, J. H. From agriculture to agribusiness. **Harvard Review Press**, n. 34, Boston, 1956.

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

DE OLIVEIRA, A. M. Crédito fundiário e mercado de terras: contrar-reforma agrária do Banco Mundial no Ceará – BRASIL. **Agrária**, São Paulo, n. 10-11, 2009.

DEMIL, B; LECOCQ, X. **Neither market nor hierarchy nor network: the emergence of bazaar governance**. Lille [França]: Université de Lille, 2006.

FIA-BID. De las comunidades virtuales al proyecto Yo Agricultor. Santiago de Chile, 2011.

FNCUMA. **Les CUMA en chiffres**. Paris: Edition Paris, 2011. Disponível em: <http://www.cuma.fr/lescuma/dchiffrescles/les-cuma-en-chiffres-edition-2011>. Acesso em 10 abr. 2014.

GOMES DE CASTRO, A. M. et al. **Estudos de reordenamento agrário -Número 10**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário - Secretaria de Reordenamento Agrário, fev., 2010.

INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR IMPACT. **Assessment strategic environmental assessment**: performance criteria. Series n. 1, Special Publication, 2002. Disponível em: <http://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/sp1.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2014.

MALASSIS, L. **Economie agro-alimentaire**: Economie de la consommation et de la production agro-alimentaire - Tome I. Paris: Ed. Cujas, 1973.

MEIRELLES, L. Sistemas participativos de garantía: origen, definición y principios. **Revista de Agricultura Ecológica de Agrecol. Cochabamba-Cochabamba**, n. 7, 2007.

MEULEMAN, L. **Public management and the metagovernance of hierarchies, network and markets**: The feasibility of designing and managing governance style combinations. Physica-Verlag Heidelberg, Alemanha, 2008.

MUÑOZ, J. A. **Experiencia del Banco Mundial en políticas de tierras en América Latina**. In: SEMINARIO INTERNACIONAL POLÍTICA DE ACCESO A LA TIERRA EN EL CONTEXTO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE. Montevideo: jul. 2009.

SHEPHERD, A; CADILHON, J; GÁLVEZ, E. **Commodity associations: a tool for supply chain development?** Agricultural Management, Marketing and Finance Occasional Paper. n. 24, Roma: FAO, 2009.

SOTOMAYOR, O. **Estudio sobre gobernanza y tenencia de tierras y recursos naturales en América Latina**. Roma: FAO, 2009.

SOTOMAYOR, O.; RODRÍGUEZ, A.; MENESES, J. **Cambio estructural y agricultura familiar**. Políticas de desarrollo agrícola y rural en Australia, Estados Unidos, la Unión Europea y Uruguay. 2013b.

SOTOMAYOR, O.; RODRÍGUEZ, A.; MENESES, J. **Integración de agrocadenas**: políticas públicas, coordinación multi-niveles e innovación tecnológica. CEPAL, 2013a.

SOTOMAYOR, O.; RODRÍGUEZ, A.; RODRIGUES, M. Competitividad, sostenibilidad e inclusión social en la agricultura: nuevas direcciones en el diseño de políticas en América Latina y el Caribe. **Libros de la Cepal**. n. 113. Santiago [Chile]: dez. 2011. Disponible en: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/45598/2011-593-LBC-113_WEB.pdf.



AS SOCIEDADES DE ORDENAMENTO FUNDIÁRIO E ESTABELECIMENTO RURAL E SEU PAPEL NA REGULAMENTAÇÃO DO MERCADO FUNDIÁRIO AGRÍCOLA NA FRANÇA

Robert Levesque¹

1 INTRODUÇÃO

As Sociedades de Ordenamento Fundiário e Estabelecimento Rural (Safer) foram criadas em um momento particular da história agrícola francesa². Desde sua criação para os fins agrícolas, em 1960, a Safer acompanha a evolução das políticas que se desenvolveram ao longo das últimas décadas, tais como: a organização do território, o desenvolvimento local e a proteção do meio ambiente.

O objetivo deste artigo é de descrever o contexto no qual a Safer foi concebida, bem como suas modalidades de funcionamento. Além disso, pretende-se demonstrar a adaptação da Safer nos dispositivos de acompanhamento das diversas políticas fundiárias rurais que se adotaram e se sucederam no meio rural francês (incluídas as zonas periurbanas). O impacto limitado da Safer sobre a evolução do número de estabelecimentos agrícolas é igualmente evocado.

1 Membro do Departamento de Estudos da Terras da Europa-Scafr (Sociedade de consultoria para o desenvolvimento de terras rurais).

2 Como se verá adiante, cada Região francesa dispõe de uma Safer, que se organizam em torno de uma federação nacional. Neste artigo, essa estrutura será tratada no singular, embora existam atualmente 22 Safer descentralizadas (Nota do Revisor Técnico – N.R.T.).

2 A SAFER NO SEIO DA POLÍTICA DAS ESTRUTURAS AGRÍCOLAS

A Revolução Francesa de 1789 viu o triunfo da propriedade fundiária. O dízimo (*dîme*) foi suprimido pelos proprietários de terras associados à burguesia, comerciantes ou camponeses. No entanto, os arrendatários e parceiros não viram suas condições melhorarem. Eles tiveram que continuar a pagar o dízimo aos proprietários.

Desde essa época, a referência política era a da propriedade agrícola, ainda que a parceria representasse mais da metade da superfície agrícola no período da Revolução. A agricultura de proprietários se tornou a referência até a Segunda Guerra Mundial. Arrendatários e parceiros, que demandavam mais segurança para poderem investir em seus estabelecimentos, nunca foram ouvidos.

Em 1939, duas medidas complementares foram adotadas na França para fortalecer o uso direto (exploração de terras pelos próprios proprietários): a atribuição preferencial e o “salário diferenciado”. Essas medidas visavam fortalecer os capitais próprios dos agricultores e as suas capacidades de se tornarem proprietários. A atribuição preferencial permite, por ocasião das partilhas sucessórias, privilegiar o filho que herdará o estabelecimento dos pais, lhe resguardando as construções e as terras da unidade produtiva. O salário diferenciado é uma forma de reconhecimento da remuneração do trabalho do filho que ficou trabalhando no estabelecimento familiar, antes de herdar o estabelecimento dos pais. Esse salário diferenciado permite a esse herdeiro de obter um capital mais importante que seus irmãos e irmãs no ato da partilha.

Em 1943, em plena Segunda Guerra Mundial, o governo de Vichy, enfrentando uma escassez de alimentos, decidiu incentivar a produção agrícola, tornando obrigatórios o contrato escrito de arrendamento de nove anos, com valor da renda expressa em quantidades de

produtos e a indenização do arrendatário cessante pelas melhorias feitas na unidade produtiva.

No final da guerra o governo francês estabeleceu o Estatuto de Arrendamento, que reforçava a locação mínima por um período de nove anos e a indenização do arrendatário ao cessar o contrato. Esse Estatuto introduziu o direito de renovar o contrato de arrendamento (o proprietário só pode recuperar a terra para uso pessoal), o direito de preferência do locatário em caso de venda do imóvel arrendado e a regulação dos aluguéis, tanto em parâmetros expressos em quantidades e tipos de produtos, como em termos de atualização monetária anual. Na França, o Estatuto do Arrendamento constituiu-se, então, no primeiro pilar daquilo que se convencionou denominar de política de estruturas agrícolas³.

Em 1950, um forte movimento sindical ligado à Juventude Agrícola Católica (JAC) foi determinante no processo de concepção e operacionalização do projeto de modernização da agricultura francesa. Tratava-se de revalorizar o status social de agricultor e, assim, obter uma paridade de renda com as outras categorias socioprofissionais. O propósito consistia em sair do estado de origem camponesa para chegar ao status de agricultor moderno, produtivo, fazendo uso de novas técnicas de produção, com base na mecanização (uso do trator), emprego de fertilizantes, produtos fitossanitários, melhoramentos genéticos etc. Sua intenção era fortalecer uma produção agropecuária de base familiar com duas unidades de trabalho. O status de proprietário ou de arrendatário deixava de ser importante para definir o status do produtor agrícola. A terra era, então, considerada como um “instrumento de trabalho”.

Esse projeto era coerente com as intenções do Estado francês de tornar sua agricultura mais competitiva no momento da constituição

3 Na época, o direito de renovar o contrato e as medidas de indenização do arrendatário que cessou o contrato já eram postos em prática em outros países europeus.

do Mercado Comum, que iniciou com seis países europeus e resultou, mais tarde, na criação da União Europeia. No contexto das agriculturas dos cinco outros países, a agricultura francesa era considerada prejudicada dada a sua estrutura de produção conter, em média, áreas muito pequenas e fragmentadas, além de uma alta proporção de camponeses idosos. Diante desse quadro era necessário ampliar o tamanho das unidades agrícolas como forma de diminuir os custos de produção e poder utilizar a mecanização.

Em 1960, o Estado e o movimento dos jovens agricultores estabeleceram um acordo para executar uma política inédita relacionada ao aprimoramento das estruturas agrícolas. A referência era o estabelecimento familiar com duas unidades de trabalho. Essa política de estruturas foi baseada em três pilares fundamentais: i) o Estatuto de Arrendamento, já bem estabelecido na época; ii) o controle das estruturas agrícolas; e iii) o controle do mercado de terras agrícolas. Com o propósito “de ‘tomar seus destinos em mãos’ e de ser reconhecidos como responsáveis, os agricultores demandaram e obtiveram junto ao Estado a chamada cogestão das políticas agrícolas e, especialmente, da política de estruturas. Essa cogestão pôde ser realizada na prática, pois a Federação Nacional dos Sindicatos de Produtores Agrícolas (FNSEA) e o Centro Nacional dos Jovens Agricultores (CNJA) eram organizações largamente hegemônicas em relação às outras representações sindicais presentes no meio rural. Um dos valores complementares desses sindicatos (adultos e jovens) era a unidade sindical, o que os induzia a adotar posições unitárias.

2 O CONTROLE DAS ESTRUTURAS AGRÍCOLAS

Para o controle de estruturas, uma área máxima foi definida por departamento (existe cerca de cem departamentos na França), ou até

mesmo por pequena região agrícola, tendo em conta o tipo de produção, para além da qual a autorização para produzir deveria ser requerida junto a uma comissão departamental. Por outro lado, uma área mínima foi definida abaixo da qual o desmembramento de um estabelecimento seria proibido. Essa comissão departamental é presidida pelo prefeito, que representa o Estado nos departamentos⁴. Ela é composta por representantes das câmaras de agricultura, eleitos pelos agricultores e representantes de sindicatos agrícolas e demais organizações profissionais agrícolas (bancos, seguradoras). Na prática, esse controle foi colocado em execução de forma distinta em cada departamento, gerando diferenças em relação à evolução das suas estruturas agrícolas.

3 A CRIAÇÃO DA SAFER E A ATRIBUIÇÃO DO DIREITO DE PREEMPÇÃO

Em um primeiro momento, em 1960, a Safer foi criada para intervir de forma amigável no mercado da terra. Ela tinha que comprar unidades produtivas (terras e construções) para constituir, depois de eventuais trabalhos (reformas de construções, drenagem dos solos, sistema de irrigação etc.), unidades produtivas modernas. O objetivo era permitir a instalação de jovens agricultores em unidades econômicas viáveis e ao mesmo tempo expandir e qualificar as parcelas dos estabelecimentos agrícolas. A ideia central que estava associada à criação da Safer, era de se conceber novos “instrumentos” que ajudassem a implantar técnicas modernas de produção agrícola.

A partir de 1962, em decorrência da demanda dos profissionais agrícolas e posterior aprovação pelo Parlamento, a Safer foi beneficia-

⁴ Na França, a estrutura politico-administrativa do Estado subdivide-se em regiões, departamentos, cantões e municípios. Em cada departamento, o Estado central indica um prefeito (sem mandato eleitoral) com poder de representação (N.R.T.).

da com o direito de preempção. O objetivo da medida era que a Safer pudesse ter mais poderes para orientar o mercado de terras a favor da instalação de jovens agricultores e regular o tamanho das unidades agrícolas. Era conveniente evitar o aumento dos “maiores”.

A política nacional de estruturas agrícolas foi baseada, portanto, em três pilares fundamentais: o arrendamento, o controle das estruturas e as Safer para controlar e orientar o mercado de terras agrícolas. Existia certa coerência entre esses três pilares da política de estruturas, de modo que somente tinham acesso ao mercado de terras os que obtivessem autorização para produzir. Como consequência, e que mantinha a coerência do sistema, o preço da terra era definido por quem tinha essa autorização.

Essa política de estruturas foi implantada mais facilmente devido à presença de uma política complementar que favorecia a aposentadoria vitalícia dos agricultores idosos, e cujo objetivo era “liberar” as terras. Além disso, auxílios financeiros foram igualmente concedidos a jovens para sair da agricultura. Assim, os espaços desocupados pelos ex-agricultores permitiram instalar e ampliar as unidades médias. Mais adiante, o aumento do tamanho dos estabelecimentos agrícolas foi novamente favorecido com a implantação de uma política que reduziu a idade de aposentadoria (aprovada em 1988) e, sobretudo, com a criação da pré-aposentadoria que passou a vigorar junto com a reforma da Política Agrícola Comum (PAC) de 1992. Essa reforma aprovou a adoção de auxílios diretos vindos da União Europeia tendo como referência o número de hectares do estabelecimento.

3 A SAFER: DE OPERADORA DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA AGRÍCOLA A OPERADORA FUNDIÁRIA RURAL

As missões de serviço público confiadas à Safer evoluíram junto às transformações do meio rural francês. Em 1960, a Safer foi criada

para constituir a unidade de produção agrícola com desempenho considerado “moderno”. Desde 1962, ela deveria orientar o máximo de áreas liberadas no mercado fundiário para as prioridades da política das estruturas. No seu início, a Safer tinha missões estritamente agrícolas: a instalação, o ordenamento das parcelas agrícolas e a luta contra a especulação fundiária.

Muito rapidamente, nas décadas 1970 e 1980, a Safer foi induzida a intervir também no ordenamento do território, para facilitar a localização de grandes obras de infraestrutura: autoestradas e vias férreas de alta velocidade. Os municípios cortados por uma dessas obras podiam optar por executar o remembramento segundo o “artigo 10”. Nesse caso, a Safer comprava as terras livremente disponíveis para venda em um perímetro de ordenamento, o que corresponde ao mínimo de 20 vezes a abrangência da obra. Assim, o técnico responsável pela operação de ordenamento fundiário tinha a disposição um estoque de terras para operar trocas com os agricultores impactados pela obra. As terras adquiridas pela Safer podem servir também, após as trocas com os proprietários privados, para a realização de ações de ordenamento de interesse dos municípios, sem envolver necessariamente trocas de áreas com produtores agrícolas.

No final dos anos 1980, com base na experiência adquirida nas operações de ordenamento do território e num momento em que a agricultura parecia estar em declínio, a Safer passou a destinar terras agrícolas para usos não agrícolas. Essa medida tinha o propósito de promover o desenvolvimento local e ordenar as coletividades locais. Desde 1990, quando o legislador formalizou juridicamente essas novas funções, a Safer pode destinar terras adquiridas de forma amigável para projetos de desenvolvimento rural. A Safer pode também fornecer assistência para as coletividades territoriais (municípios e departamentos) obterem compromissos de venda em seu nome, gerir o seu patrimônio agrícola

e os seus direitos de preferência de compra de terras, bem como realizar estudos sobre os mercados de terras rurais.

Ainda em 1990, a lei ampliou a missão da Safer para a preservação das paisagens e a proteção do meio ambiente. Em 1999, um direito de preempção ambiental foi atribuído para a Safer atuar na preservação das paisagens, dos recursos hídricos, da biodiversidade, e no combate aos riscos naturais (incêndios, erosão e inundação). Assim, de operadora de terras agrícolas, a Safer tornou-se operadora de terras rurais para a agricultura (instalação, aumento de tamanho, manutenção de arrendatários, em particular com a identificação de proprietários interessados em arrendar terras), para a floresta (remembramento de propriedades, transmissão de maciços florestais), como também para o meio ambiente, o ordenamento do território e o desenvolvimento local.

4 A SAFER E SUA ORGANIZAÇÃO

Em 1960 foi decidido que a Safer seria constituída sob a forma de sociedade anônima, tendo um estatuto de pessoa jurídica de direito privado. Isso ocorreu por conveniência e para que a organização pudesse ser capaz de intervir rapidamente sobre o mercado de terras. No entanto, o estatuto da Safer é muito particular, pois suas intervenções são enquadradas pelo Código Rural, ou seja, pelas leis aprovadas pelos deputados e pelos decretos emitidos pelo Estado.

Toda a atividade da Safer é controlada pelo Estado. O ministro da agricultura aprova o estatuto de cada Safer e define cada presidente e cada diretor da Safer. As atividades das Safer são controladas por dois comissários do Governo: um do ministério responsável pela agricultura e outro do ministério das finanças. Os dois têm o poder de veto sobre cada proposta de destino da terra sugerido pela Safer. Em caso de veto, a Safer deve propor uma nova atribuição da área em questão.

Embora seja controlada pelo Estado, desde a sua criação a Safer é administrada pela chamada “profissão agrícola”. O funcionamento da Safer ilustra o princípio da cogestão da política fundiária agrícola colocada em prática desde 1960. Pelo modelo de cogestão adotado a profissão agrícola prepara as condições de compra e venda entre os que pretendem negociar a terra. O Estado controla e intervém somente quando julgar necessário, alterando as escolhas feitas pelos representantes profissionais.

Hoje, a Safer está constituída na esfera regional seguindo praticamente o mesmo recorte administrativo das 22 regiões do país (com algumas exceções). Seu conselho administrativo é presidido por uma pessoa física, como em qualquer sociedade anônima. Até o momento essa presidência tem sido sempre assumida por um agricultor. O conselho de administração, tendo em conta a ampliação da sua missão originalmente agrícola para o conjunto das questões fundiárias rurais, possui entre 12 e 24 membros. Essa situação também revela uma diferença em relação ao estatuto das sociedades anônimas. Um terço dos cargos é reservado às coletividades locais (regiões, departamentos e municípios). Os demais cargos são destinados aos representantes dos sindicatos agrícolas, câmaras de agricultura (representantes profissionais), as organizações agrícolas (bancos, seguradoras agrícolas, agremiações florestais) e outras organizações do mundo rural.

O conselho de administração decide sobre todas as funções dos bens vendidos ou colocados em locação pela Safer, após consulta às comissões técnicas departamentais. Ele também elabora um plano plurianual de atividades (PPA) com os seus parceiros, para atender às diversas demandas oriundas das políticas públicas. Por fim, é o conselho que garante a implantação desse plano.

Os comitês técnicos departamentais são espaços privilegiados de debates, de mediações entre os candidatos às destinações de terras. Eles gerenciam as concorrências relacionadas às terras, formulando pareceres consultivos para todas as terras colocadas à venda ou para o arrendamento pela Safer. Na maior parte das vezes suas sugestões técnicas são adotadas pelo conselho administrativo.

Cada comitê técnico é presidido pelo presidente da Safer, ou seu representante, que integra o conselho de administração. Inclui os representantes do departamento, dos sindicatos agrícolas representativos, uma ou algumas associações ambientais e um representante dos prefeitos municipais. O diretor departamental de agricultura e o diretor departamental de serviços fiscais, que representam o Estado, também participam do comitê técnico.

5 AS MODALIDADES DE INTERVENÇÃO DA SAFER

A Safer adquire bens agrícolas e florestais por resolução amigável – o que ocorre em 85% a 90% das intervenções – ou por preempção. A organização assegura a gestão temporária dos bens que possui, pelo uso produtivo direto ou por meio de convenções de ocupação provisória ou precária (COPP), em benefício dos agricultores. Ela também compra bens rurais de uso não agrícola (campings, chalés, hotéis, restaurantes, padarias etc.), como forma de promover o desenvolvimento rural.

A Safer garante a negociação entre proprietário e arrendatário (intermediação do contrato de arrendamento). Pode também intermediar as convenções que regulam o arrendamento de terras, encarregando-se de encontrar os agricultores arrendatários que estejam interessados em cultivá-las.

A Safer deve igualmente promover a transparência do mercado fundiário: avaliar o nível e evolução do preço da terra e explicar as dinâ-

micas dos mercados fundiários. Assim, com base nos dados de 200 mil a 250 mil informações de vendas por ano, que recebem dos tabeliões, as Safer estabelecem junto com o Ministério da Agricultura a escala indicativa do valor venal de mercado das terras agrícolas da França.

5.1 O EXERCÍCIO DO DIREITO DE PREEMPÇÃO DA SAFER

Quando o vendedor e o comprador estão de acordo sobre o bem imobiliário agrícola ou florestal a ser negociado e sobre o seu preço, eles se dirigem ao cartório de registro de imóveis e assinam um compromisso de venda. O tabelião é, em seguida, obrigado a informar à Safer o projeto de venda, para que essa possa exercer, se for o caso, o seu direito de preempção. A contar da data de recepção da notificação, a Safer tem um prazo de dois meses para exercer esse direito.

Quando a Safer decide comprar o bem pelo preço previsto da proposta original o ofertante é obrigado a vendê-lo para a Safer. Se o preço é considerado muito alto em relação ao mercado, a Safer pode exercer a preempção com pedido de revisão de preço. Ela propõe um preço mais baixo ao vendedor, que pode aceitar o novo valor, retirar o bem de venda, ou pedir ao tribunal para fixar o preço. Nesse caso, a Safer tem a obrigação de comprar pelo preço definido pelo tribunal. Para exercer o seu direito de preempção, a Safer deve elaborar um dossiê a ser apresentado aos dois comissários do governo (agricultura e finanças). Sem o acordo desses dois representantes, a Safer não pode praticar o direito de preferência de compra.

Quando faz uso do seu direito de preferência, o projeto de ordenamento apresentado pela Safer deve criar uma situação melhor do que se obteria caso a transação ocorresse pelas regras de mercado. Ela deve justificar a preempção por um ou mais dos seguintes motivos: i) instalação, realocização ou manutenção do agricultor no lugar; ii) aumento

de área de estabelecimentos já existentes; iii) manutenção do equilíbrio entre as unidades produtivas; iv) luta contra a especulação fundiária; v) desenvolvimento e proteção da floresta, nos perímetros pré-definidos; e vi) proteção das paisagens e do meio ambiente.

Em várias situações o direito de preempção não pode ser acionado. Esse é o caso das ações contra os herdeiros ou parentes próximos do vendedor, os agricultores expropriados por causa de obras de utilidade pública, os membros de famílias de agricultores que trabalham no estabelecimento e os assalariados agrícolas, o Estado e as coletividades públicas, projetos industriais, jardins familiares e florestas.

5.2 A ATRIBUIÇÃO DAS TERRAS PELA SAFER

Para todas as transações envolvendo seus bens imobiliários, a Safer deve divulgar a intensão de venda em dois jornais locais e junto à prefeitura do município onde está localizado o imóvel a ser negociado. A Safer deve estudar todas as candidaturas. Cabe ao comitê técnico departamental emitir um parecer referente a todas as atribuições, considerando-se todas as candidaturas. Depois dessa análise, o próprio comitê técnico departamental seleciona os candidatos, devendo essa escolha ser confirmada pelo conselho de administração e, em seguida, validada pelos dois comissários do governo. Os projetos de arrendamento dos bens disponibilizados pela Safer devem seguir o mesmo procedimento: abertura de edital para candidatura e parecer do comitê técnico departamental.

6 A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE ESTRUTURAS NA FRANÇA

A Safer acompanhou a evolução das estruturas agrícolas, restringindo a expansão das grandes unidades produtivas e monitorando

o aumento de área dos estabelecimentos médios. A Safer não reforçou as pequenas explorações agrícolas e não conseguiu impedir uma forte reestruturação e concentração das unidades agrícolas. Várias razões podem ser evocadas para explicar essa situação.

A política de estruturas de 1960 baseava-se, em parte, no aumento de área dos estabelecimentos agrícolas. Esse aumento se deu a partir do desaparecimento dos menores estabelecimentos. Esse esquema nunca foi colocado em xeque, salvo na metade dos anos 1990, quando os jovens agricultores adotaram o slogan “uma instalação para cada partida”. Outro indutor criado pela política agrícola de 1960 foi a utilização de técnicas modernas de produção agrícola, o que frequentemente incorria em substituir a mão-de-obra por capital para se tornar e permanecer mais competitivo na atividade. Com isso o critério econômico acabou impondo-se a todos os demais. Esse “motor” nunca foi questionado. A diminuição do número de estabelecimentos e de postos de trabalho na agricultura foi relativamente bem aceita, na medida em que os jovens de origem agrícola encontravam outras ocupações fora da esfera da produção agrícola, o que é menos recorrente no contexto atual de crise econômica geral.

Hoje, com o movimento de liberalização da economia, que também influenciou o setor agrícola, a concentração de estruturas agrícolas continua. Os subsídios da Política Agrícola Comum foram distribuídos em primeiro lugar em função dos potenciais de produção, o que favoreceu as maiores unidades produtivas. O controle de estruturas é cada vez menos rigoroso, sendo aplicado de forma diferenciada entre os departamentos. Os produtores têm procurado contornar o controle das estruturas e o direito de preempção da Safer, incentivados por medidas fiscais (conclusão de um contrato de locação com compromisso de compra ao final de três anos para se beneficiar de direitos reduzidos

de mutação, transferência de usufruto que permite gerar amortização e, consequentemente, reduzir o resultado fiscal). Desde 2006, o controle de estruturas não examina mais a transferência de ações no interior de empresas associativas agrícolas. Assim, a aposentadoria de um associado de uma estrutura de produção associativa permite que os demais sócios aumentem suas áreas de terras. A participação no capital social de várias unidades produtivas associativas por meio de *holdings* financeiras amplifica ainda mais o fenômeno de concentração.

Desde 1960, o capital fundiário das explorações agrícolas, expressa em hectares, e o capital de funcionamento das unidades de produção agrícola não param de aumentar. O Estatuto de Arrendamento que protegia o agricultor na França, permitindo aos produtores imobilizar menos capital na posse de terra e mais capital na atividade produtiva (construção, equipamento, rebanhos e outros fatores de produção), favoreceu em parte a ampliação de unidades de grandes dimensões. As políticas agrícolas, a fim de manter os rendimentos dos agricultores, em um contexto de declínio contínuo dos preços dos produtos agrícolas (até 2006), promoveu a diminuição do número de agricultores. O crescimento do capital imobilizado em terra, construções, equipamentos e em plantel tem levado um número crescente de candidatos a uma situação cada vez mais difícil, por não dispor de recursos financeiros suficientes para se instalar como agricultor. Assim, com a atual lógica em curso, as unidades agrícolas vão continuar se concentrando. O acesso ao direito de cultivar a terra, um recurso finito, se dá por meio do jogo de mercado (mercado de terras livres, arrendamento, ações de empresas agrícolas, usufrutos). O mercado fundiário de acesso ao direito de produzir, por estar cada vez menos regulado, levou à redução do número de unidades agrícolas.

Atualmente, a dinâmica mais forte é a de concentração de unidades de produção agrícola com base em orientações técnicas simplifi-

cadás e uso de recursos não renováveis: o petróleo para a mecanização, o gás natural para o nitrogênio de síntese e o fosfato e o potássio de origem mineral. Esse modelo não é sustentável, o que torna importante reinventar uma agricultura que se apoie, na medida do possível, sobre a reciclagem de elementos minerais utilizados. Para tanto, a remuneração do trabalho não poderá depender apenas do preço dos produtos vendidos, mas sim levar em conta os custos de se produzir em sistemas mais sustentáveis.

Hoje, a agricultura francesa, assim como a agricultura no âmbito mundial, tem diversos desafios a considerar: i) a luta contra a erosão da biodiversidade; ii) a luta contra a impermeabilização dos solos⁵ (a oposição entre urbano e rural não é mais pertinente; a oposição entre solos impermeáveis e solos naturais, que permitam o cultivo, parece ser a mais relevante); e iii) a durabilidade dos sistemas de produção agrícola.

A agricultura terá de se tornar sustentável, e para isso deve ser reinventada com base na reciclagem de elementos minerais. A agroecologia, agricultura orgânica, sistemas agroflorestais podem ser parte dos diferentes tipos de agriculturas a serem implantados. Nesse novo contexto, as políticas de estruturas devem direcionar a terra para os agricultores que irão desenvolver esses sistemas de produção. Uma política de estruturas supõe um projeto político. Sua implantação requer um estado de direito e uma fácil identificação das parcelas, que envolva proprietários e operadores, bem como de modalidades de transferência de direitos de utilização que sejam seguros e baratos.

5 O termo impermeabilização do solo se refere à destinação de terras agrícolas para fins não agrícolas, a exemplo da construção de residências periurbanas, projetos industriais e energéticos etc. (N.R.T.).



AUMENTO DA PROPORÇÃO DE TERRAS AGRÍCOLAS ARRENDADAS: SUCESSO OU FRACASSO DA POLÍTICA FUNDIÁRIA?¹

Frédéric Courleux²

1 INTRODUÇÃO

A emergência de estratégias de aquisições de terras em alguns países estrangeiros, visando garantir a oferta de provisões alimentares, o crescimento de novas formas de produção agrícola na periferia das cidades e o desejo de preservar maior quantidade de terras agrícolas frente à artificialização constituem boa parte dos assuntos que reatualizam o debate sobre a questão da terra. Na França, cerca de dois terços da superfície agrícola são cultivados por agricultores que não são seus proprietários, mas que as alugam de um terceiro, mediante uma remuneração fixa. O enquadramento das relações entre proprietários fundiários e produtores arrendatários constitui um dos componentes importantes da política agrícola, cujas bases remontam ao imediato Pós-Guerra. Se as “políticas de terras urbanas” são conhecidas e amplamente estudadas (COMBY; FOX, 1996), as suas correspondentes “agrícolas”, em particular o Estatuto de Arrendamento, despertam um interesse limitado (BARTOLOMEU; BOINON, 2002; 2003, como raras exceções); por outro lado, obras oriundas da cooperação francesa, em seu mais recente

1 Este capítulo foi originalmente publicado em francês na Revista *Économie et Statistique*, n°444-445, 2012.

2 Pesquisador do Centro de Estudos e de Perspectivas, da França.

livro “Governança fundiária e a garantia de direitos dos países do Sul” (LAVIGNE; DURAND-LASSERVE, 2008) conclama à mobilização da experiência francesa para enriquecer os debates internacionais sobre as políticas fundiárias.

De maneira esquemática podemos apresentar as políticas fundiárias “agrícolas” como sendo constituídas por três componentes. O primeiro está relacionado aos mais antigos programas de desenvolvimento de terras para a agricultura e a silvicultura, que objetivavam promover o parcelamento das terras agrícolas e a realização de trabalhos em grandes escalas, visando controlar a água, sejam para as ações pouco comuns (os sistemas de irrigação), sejam para ações mais abundantes (reestruturação de regiões pantanosas). Desde então, a necessidade de operações de parcelamento decresceu muito, permanecendo associada à construção de infraestruturas de transporte, bem como para a extensão de áreas urbanas. Além disso, o surgimento das considerações de ordem ambiental e paisagística tende a restringir as ambições de manejo das terras, que estão sendo cada vez mais criticadas por seus custos em termos de erosão dos solos ou por afetarem negativamente a biodiversidade.

O segundo componente é mais recente, estando relacionado às leis de orientação agrícola, surgidas a partir do início de 1960. O objetivo foi o de orientar a alocação da propriedade da terra para certas categorias de agricultores considerados como prioritários. A aplicação dessa “política estrutural” passa pela definição de referências mínimas e máximas em termos de superfícies de exploração e por um procedimento de autorização para a recuperação das terras junto aos serviços da prefeitura. As Sociedades de Ordenamento Fundiário e Estabelecimento Rural (Safer) têm a preferência para adquirir as parcelas colocadas à venda e de cedê-las aos agricultores alvos, especialmente os mais jovens.

O terceiro componente inclui o quadro jurídico denominado Estatuto de Arrendamento, que define a relação contratual entre quem

empresta, isto é, o proprietário fundiário e o produtor. Ou seja, o agricultor locatário das terras que cultiva. A amplitude dos direitos que o Estatuto oferece ao agricultor locatário torna esse quadro jurídico uma política agrícola por si mesma.

O objetivo deste trabalho é propor um olhar econômico transversal sobre a política pública denominada Estatuto de Arrendamento, a fim de, sobretudo, propor uma leitura a respeito do arrendamento, um fenômeno cada vez mais atual em muitas regiões rurais da França. Não se trata aqui de propor uma síntese exaustiva do assunto, nem mesmo de construir um verdadeiro processo de avaliação – que a nosso conhecimento não foi ainda desenvolvido, pelo menos no passado recente –, mas de fornecer e salientar elementos de análise econômica que permitam compreender a lógica, a gênese e as implicações dessa política pública. Mobilizando os dados sobre as operações de terras agrícolas no período de 2000-2007, apresentamos os diferentes fatores que contribuem para o aumento constante da quantidade de terra destinada ao arrendamento.

2 OS PRINCIPAIS ENFOQUES TEÓRICOS

A teoria econômica deixa uma margem de manobra para o problema da arbitragem entre o arrendamento (pagamento fixo) e a parceria (pagamento proporcional à colheita), como explica os trabalhos de Stiglitz (1974), refinados por Otsuka, Chuma e Hayami (1992), geralmente utilizados como exemplos didáticos do modelo “principal-agente” da teoria dos contratos (SALANIE, 1994). Esse modelo formaliza os determinantes que orientam a escolha do proprietário sobre a forma de remuneração associada ao contrato de aluguel, o que permite a otimização do “esforço” por parte do arrendatário em presença do risco moral e da aversão ao risco.

Se o agricultor (arrendatário) é neutro em relação ao risco, o arrendamento é preferível já que fornece o melhor incentivo ao lhe repassar a totalidade dos frutos do seu esforço “marginal”. Ao contrário, se o arrendatário apresenta aversão ao risco, a parceria pode se mais interessante na medida em que corresponde a uma estratégia de partilha de riscos de produção, entre o proprietário e o arrendatário³. No final, a forma da remuneração resulta de uma aliança entre o efeito de incentivo da parte fixa e o efeito de amortecimento do risco da parte variável para o arrendatário.

As variantes desse modelo base têm procurado, claramente, endogeneizar o efeito do nível de remuneração sobre a aversão ao risco do arrendatário, ou ainda a integrar o fato de que algumas entradas (*inputs*) podem ser fornecidas pelo proprietário. Dubois (1999) também empregou esse modelo, integrando uma condição sobre a fertilidade do solo. Ele considera que “esforço” tem um efeito negativo ou, na melhor das hipóteses, nulo sobre a fertilidade do solo. Dessa forma, para não degradar o seu capital social, o proprietário terá interesse em oferecer, mantendo todos os demais fatores iguais, um modo de remuneração menos incitativo para não diminuir seu capital, definido como uma função crescente da fertilidade.

Esse quadro de análise foi aplicado exclusivamente aos contextos agrícolas dos Países em Desenvolvimento (PED). O conceito de “esforço” efetuado pelo arrendatário é muito vago: pode ser entendido como um simples *upgrade* sobre a prestação de trabalho; não sendo feita referência explícita aos capitais ou aos incentivos que mobilizariam o arrendatário, além de seu trabalho. Além disso, não há qualquer referência a um quadro jurídico que definiria a duração dos contratos; o que permite supor ser esse renegociado todos os anos. Como indica Stiglitz (1998), o

3 Se a colheita for fraca, o valor do aluguel será sempre inferior.

principal interesse do modelo é explicar a sobrevivência da parceria que, embora não em condições ideais, continua a ser utilizada nos países em desenvolvimento, pois parece assegurar ao agricultor parceiro um aumento significativo de sua produtividade.

Para se buscar indicações de questões da terra na literatura econômica contemporânea, além da teoria dos contratos, pode-se recorrer aos estudos sobre a economia do desenvolvimento, em especial em dois artigos de referência sobre o assunto no *Handbook of Agricultural Economics* (JANVRY; MURGAY; SADOULET, 2001; DEININGER; FEDER, 2001). O conjunto dessa literatura enfatiza a importância da definição de direitos de propriedade sobre a terra e do processo que gerou sua individualização como resposta ao aumento da população, ao progresso técnico e à abertura comercial. Certamente, os direitos de propriedade coletivos representam uma rede de segurança para a comunidade como um todo, mas, na maioria das circunstâncias, os benefícios que os direitos baseados na individualização oferecem são considerados mais elevados.

Inicialmente, a passagem de direitos de uma propriedade coletiva para uma propriedade individualizada é apresentada como sendo capaz de oferecer maior segurança ao agricultor, sinônimo de incentivo aos investimentos de longo prazo na fertilidade do seu solo (*long-term land-related investments*). De fato, as melhorias (as correções, drenagem, irrigação, manejo do solo etc.) que um agricultor pode realizar na terra por ele cultivada são investimentos cujos efeitos se prolongam no tempo. A individualização dos direitos de propriedade, pela garantia que ela oferece ao arrendatário ao beneficiá-lo dos frutos dos investimentos no longo prazo, que é na maioria dos casos irrecuperável, contribui, portanto, para o aumento da produtividade do solo e do trabalho. O segundo benefício ligado à individualização dos direitos de proprie-

dade mantém o valor da terra como colateral (garantia). O acesso do agricultor ao crédito mostra-se então facilitado.

À luz dos benefícios esperados da individualização dos direitos de propriedade, duas fontes de custos são identificadas. Em primeiro lugar, os custos administrativos incorridos com a realização de um registro cadastral não são negligenciáveis. O segundo, diz respeito às consequências da concentração da propriedade da terra por uma minoria que se beneficiaria dos recursos independentemente da atividade agrícola, por acumular terras em especial por ocasião de vendas emergenciais decorrentes de crises agrícolas (BINSWANGER; DEININGER; FEDER, 1995).

A correção de falhas do mercado de capitais é apresentada como sendo central na problemática da terra. De fato, sob o pressuposto de um acesso perfeito ao crédito, Feder (1985) mostra teoricamente que, tendo em vista o custo da supervisão do trabalho assalariado, e, por conseguinte, da superioridade da mão-de-obra familiar em termos de eficiência, o mercado da terra levaria espontaneamente a alocar a terra para explorações que tenham como base fundamentalmente uma mão-de-obra familiar. No entanto, outra das imperfeições do mercado de crédito, é o reconhecimento de que a concorrência com o uso não agrícola da terra pode limitar a capacidade do preço refletir de forma mais justa a remuneração atual da terra para uso agrícola, afetando, por conseguinte, a capacidade do mercado fundiário de efetuar uma alocação ótima das terras.

O interesse de oferecer incentivos para o arrendatário investir na fertilidade do solo que ele cultiva parece ter consenso crescente entre os economistas do desenvolvimento. Por outro lado, o debate é mais controverso no que diz respeito às recomendações vis-à-vis do mercado de arrendamento das terras que permanece bastante limitado nos PED: 10% dos terrenos na Ásia, 14% na América do Sul (FAO, 1997 e depois CIA-

MARRA, 2004). Para alguns, o mercado de locação opera uma alocação de terras para os arrendatários mais produtivos sem ter a necessidade de mobilizar sua capacidade de investir na compra de terras e limitando as despesas de transação. Nessa perspectiva é conveniente reduzir as restrições ao mercado de arrendamento, a fim de incentivar os proprietários a propor contratos de longo prazo que favoreçam os investimentos relativos à fertilidade do solo pelos arrendatários⁴. Em oposição, outros evocam uma análise cuidadosa dessa recomendação, que une o interesse dos contratos de longo prazo e a liberalização do mercado do arrendamento de terra (CIAMARRA, 2004). Seu argumento principal parece ser que os locadores não teriam muito interesse em propor a si mesmo contratos de longo prazo. Além disso, lembram que as restrições impostas à liberdade contratual têm justamente por objetivo proteger o agricultor.

Ainda que a prioridade não seja o estudo de políticas fundiárias é também oportuno mencionar algumas análises contemporâneas sobre o impacto dos diferentes instrumentos de políticas agrícolas. Se as pesquisas teóricas não integram normalmente uma representação de restrições que possam induzir as políticas fundiárias sobre os mercados da terra (por exemplo, DEWBRE; ANTON; THOMPSON, 2001), os trabalhos mais empíricos sobre a capitalização do subsídio no preço da terra, geralmente, procuram integrar o efeito dessas políticas para chegar normalmente a conclusões mais equilibradas sobre a ineficiência dos diferentes sistemas de auxílio (SWINNEN; CIAIAN; KANCS, 2008; COURLEUX; GUYOMARD; LEVERT, 2007).

Definitivamente, verifica-se que a teoria econômica contemporânea, quer a dos contratos ou a da economia do desenvolvimento, não aborda muitos casos de políticas fundiárias dos países desenvolvidos,

4 Ver, em particular, o Relatório políticas fundiárias para crescimento e redução da pobreza, do Banco Mundial (DEININGER, 2003).

em especial os da Europa ocidental. Reiteramos que o objetivo de garantir a estabilidade do agricultor, para incentivá-lo a investir na produtividade do solo, é o principal argumento para defender a individualização dos direitos de propriedade. Além disso, no que diz respeito ao arrendamento e à parceria, a teoria econômica contemporânea continua restrita ao estudo desses contratos sob o ângulo da otimização dos ganhos do proprietário do terreno.

À luz de importantes controvérsias no pensamento econômico, parece que a teoria econômica contemporânea retoma a concepção, formulada por Alfred Marshall, de uma fertilidade do solo construída pelo trabalho do homem, que a traz então sobre as “faculdades produtivas originais e intemporais do solo”, como um dom da natureza, de David Ricardo. A terra como fator de produção tem, de fato, essa especialidade, já que não é produto (não se “fabricam” hectares de terras), nem é destruída durante o processo de produção; por outro lado, a sua fertilidade é em parte construída e deve ser mantida, pois é parcialmente consumida pelo processo de produção. Enfim, os referenciais teóricos estudados aqui não fazem referência aos numerosos debates sobre a natureza da anuidade fundiária, de David Ricardo à Leon Walras, passando por Henry George, que contribuíram em larga medida para as discussões que antecederam a criação e aplicação de políticas fundiárias na França e na Europa ocidental⁵.

3 O ESTATUTO DE ARRENDAMENTO NA FRANÇA E NA EUROPA

O marco legal que engloba as relações entre proprietários e agricultores atualmente em vigor tem seus fundamentos nas décadas de 1930 e 1940. É interessante constatar que a maior parte dos países da

5 O leitor interessado pela questão da renda fundiária pode consultar a obra de Guigou (1982).

Europa ocidental conheceu processos legislativos parecidos e, em geral, anteriores à França (ver BOX 1). Na França, a política fundiária do estatuto de arrendamento e de parceria aparece com suas principais características por meio da Ordem de 17 de Outubro de 1945 e da Lei de 13 de Abril de 1946, no âmbito do ministro François Tanguy Prigent do governo do General de Gaulle.

Alguns desses componentes, tais como o pagamento de compensação pelas melhorias efetuadas nos estabelecimentos ao agricultor que se retira, já estavam em discussão nos anos 1930 – mas não foram concluídos. Contudo, é o regime de Vichy⁶ que em 1942 e 1943 instaura o princípio de uma indenização ao agricultor que deixa a atividade, bem como as disposições sobre o montante e a duração mínima de um arrendamento.

O estatuto do arrendamento figurava entre as medidas que o Conselho Nacional da Resistência (CNR) desejava implantar com a libertação⁷. O programa do CNR, de 15 de março 1943, contava dentre seus objetivos a:

elevação e segurança do nível de vida dos trabalhadores rurais por meio de uma política de preços agrícolas remuneradora, melhorando e generalizando a experiência do Escritório do trigo, por uma legislação social acordando aos assalariados agrícolas os mesmos direitos que aos assalariados da indústria, por um sistema de seguro contra as calamidades agrícolas, pela implantação de um justo estatuto do arrendamento e da parceria, pelas facilidades de acesso à propriedade pelas jovens famílias camponesas e pela realização de um plano de mecanização rural (CNR, 1943).

6 Regime de governo criado durante a ocupação da França pela Alemanha na Segunda Guerra Mundial (N.R.T.).

7 Do domínio alemão (N.R.T.).

Considerando essa descrição como a elucidação dos objetivos da política agrária implantada pouco depois, pode-se inferir que os objetivos operacionais são, por um lado, de proteger os arrendatários e parceiros frente às prerrogativas do proprietário do imóvel pela adoção “do justo estatuto de arrendamento e da parceria” e, por outro lado, facilitar o acesso à propriedade da terra aos produtores, em especial, as gerações mais jovens.

As disposições do estatuto do arrendamento e de parceria são de interesse público, pois se impõem às partes e às regras contratuais que essas partes podem ter acordado. O estatuto de arrendamento enquadra a duração e o montante da locação, além de definir os direitos do agricultor no fim do contrato e em caso de venda de terras arrendadas.

O marco legal de 1946 incorpora as disposições estabelecidas em 1943 relativas à duração mínima do contrato de arrendamento, fixado em nove anos. Locações de períodos mais longos podem ser beneficiadas por incentivos fiscais particulares coexistentes. No termo do contrato de arrendamento, a lei de 1946 introduziu um direito de renovação automática a favor do arrendatário. O proprietário pode impugnar o direito de renovação somente se o arrendatário for incapaz de gerenciar o arrendamento, ou se ele mesmo ou um membro da sua família deseja exercer o direito de reintegração. Nesse caso, ele deve provar que vai participar dos trabalhos produtivos de forma efetiva e permanente, que dispõe de animais e de equipamento necessário ou, na sua falta, dos meios para adquiri-los, que reside nas proximidades da unidade produtiva e, por último, que prove um nível mínimo de competência e de experiência profissional.

Tendo em conta o caráter muito restritivo do direito de recuperação do proprietário, o arrendatário dispõe, na prática, de um contrato de arrendamento de duração indeterminada. Além disso, a lei prevê que

o locatário pode transferir esse contrato ao seu cônjuge ou para um dos descendentes. Por outro lado, o contrato de arrendamento não é transferível fora do âmbito familiar. Essa última disposição visa, em especial, prevenir as formas de sublocação.

O Estatuto de Arrendamento padroniza também a fixação dos valores do aluguel. Durante a década de 1930, após as crises monetárias e agrícolas do período entre as duas guerras mundiais, em que os valores reais dos alugueis se perdiam com a inflação ou ficavam impraticáveis pela queda dos preços agrícolas, aos poucos se difundiu o costume de se indexar os valores dos alugueis em unidades de produtos agrícolas (AUSSY, 1947).

Confrontados com uma diminuição dos rendimentos devido às dificuldades de abastecimento no início da Segunda Guerra Mundial e, por conseguinte, a tendência dos arrendatários de rever para baixo seus arrendamentos, as autoridades de Vichy estabeleceram em 1943 um valor de arrendamento expresso em unidade de produtos, frequentemente o trigo, segundo as práticas julgadas normais antes da guerra, a “referência 1939”. Assim, o montante do aluguel era calculado multiplicando uma quantidade fixa e um preço variável ano a ano.

A “referência 1939” foi mantida dentro dessas linhas sem ser atualizada até 1975, embora, dado o aumento dos rendimentos ao longo do tempo, a relação entre o montante do aluguel e o volume dos lucros por hectare se corroe de forma consistente no período. Uma revisão do modo de controle dos alugueis foi então efetuada, estabelecendo-se valores mínimos e máximos no âmbito de cada departamento dentre os quais poderia ser negociado o montante do aluguel, sempre expressos em unidades de produtos. A partir de 1980, o aparecimento de formas de subsídios mais ou menos regressivos ou dissociados da produção tornou inoperante a utilização dos preços dos produtos de referência para

definir o montante anual do arrendamento. Assim, mantendo o princípio dos parâmetros mínimos e máximos, a reforma de 1995 excluiu todas as referências às quantidades de produto para estabelecer um sistema de índices de rendas estabelecido para cada departamento, mais ou menos definidos em função do uso agrícola das terras. Todos os anos, as rendas da terra e os parâmetros de negociação para os novos contratos de arrendamento são atualizados por meio de um índice departamental, calculado a partir de três referências que refletem a média dos últimos cinco anos: 1) O Rendimento Bruto da Empresa Agrícola (RBEA) por hectare na escala nacional, 2) o RBEA por hectare de uma ou de várias categorias de unidades produtivas definidas segundo a sua orientação técnico-econômica, sempre em escala nacional, e 3) o RBEA por hectare para o departamento. Por fim, a lei de modernização da agricultura e da pesca, adotada em 2010, modificou o dispositivo introduzindo um índice nacional composto de 60% do RBEA por hectare obtido no plano nacional ao longo dos cinco anos precedentes e de 40% de evolução do nível geral de preço do ano precedente. O direito à indenização pelas melhorias efetuadas no estabelecimento foi uma das primeiras medidas adotadas a favor dos arrendatários desde 1942. Consolidado na lei do Estatuto do Arrendamento, esse direito tem sido objeto de uma produção legislativa importante desde que a sua implantação começou a ser discutida. A indenização é válida, independentemente do motivo da rescisão do contrato de locação. Três tipos de melhorias conferem direito à indenização: aquelas que são efetuadas nas construções, as realizadas na forma de cultivos e as relativas ao potencial de produção do terreno (PEIGNOT; GUIVARC'H; VAN DAMME, 2007). Se, em absoluto, um estado inicial e o acordo do locador permitem facilitar uma estimativa da indenização que esse irá pagar, em caso de divergência das duas partes, o cálculo da indenização repousa sobre um procedimento

complexo conduzido por tribunais paritários dos arrendamentos rurais. Reciprocamente, se a propriedade arrendada tiver sido degradada, o proprietário também pode reivindicar a compensação.

Uma última disposição e não a menos importante, se o locador desejar vender a terra que ele possui, o Estatuto de Arrendamento prevê a continuidade da locação e, além disso, oferece ao arrendatário a prioridade entre os compradores: o direito de preempção. Alertado pelo locador de seu desejo de vender, o arrendatário pode se declarar interessado em adquirir as terras que ele cultiva. Nesse caso, o locador deve ser considerado como comprador prioritário. Se ele achar as pretensões do locador excessivas, o agricultor pode apelar ao tribunal paritário para pedir uma revisão da proposta do proprietário. Esse último tem então o direito de recusar a venda se o preço não o satisfizer. O direito de preempção é válido unicamente para a ocasião da venda; em caso de herança o arrendatário não pode fazer valer tal direito.

O Estatuto da Parceria retoma o conjunto de características do contrato de arrendamento previamente definido, se esse não for, evidentemente, o modo de remuneração que corresponde a uma divisão da colheita, limitado a um terço pelo proprietário. Em particular, ela elimina as prerrogativas que o locador ainda tinha na direção geral de estabelecimento, seja a escolha de culturas ou de decisões de compra e venda do rebanho. Mas, paradoxalmente, enquanto os direitos dos parceiros tornaram-se relativamente comparáveis aos dos arrendatários, o marco legal de 1945-1946 prevê um direito de conversão dos contratos de parceria em contrato de arrendamento mediante a simples solicitação do agricultor (MASPETIOL, 1959). Essa disposição foi amplamente utilizada. De modo que a parceria agora representa apenas uma pequena fração da superfície agrícola útil, principalmente em regiões vinícolas. A prioridade dada aos contratos baseados num modo de remuneração

em que a parte da colheita que retorna ao proprietário é fixa explica por que se fala mais frequentemente apenas no Estatuto do Arrendamento.

BOX 1: Principais características das políticas fundiárias de países do noroeste da Europa

As medidas mais vigorosas e as mais precoces, sem contestação, apareceram na Irlanda e no Reino Unido. Na Irlanda, os habituais conflitos sobre os direitos de propriedades entre os arrendatários e os proprietários foram reforçados pelas tensões religiosas e a luta pela independência (SWINNEN, 2002). A segunda metade do século XIX foi caracterizada por fortes tensões nas zonas rurais irlandesas ainda marcadas pela grande fome dos anos 1840.

Em 1870, o arrendamento atinge 96% das terras, de posse principalmente de ingleses não residentes no local e que não investiam em suas propriedades. A crise agrícola no final da década de 1870 provocou uma revolta, que pouco a pouco se organizou para pedir a baixa dos alugueis, maior segurança aos arrendatários e o fim dos dízimos. Essas reivindicações culminaram no *Fair Rent Act*, de 1881, que introduziu os procedimentos de revisão dos montantes dos alugueis, fixando em quinze anos a duração mínima dos contratos de arrendamento e estabeleceu um programa de financiamento público para permitir o resgate das terras pelos arrendatários. Em 1921, por ocasião da independência da Irlanda, a taxa de arrendamento direto atingiu 75% e, em 1933, perto de 94%.

A crise agrícola dos anos 1870-80 e a extensão do direito de voto marcam também a origem dos direitos dos agricultores arrendatários na Inglaterra, onde nesse período, assim como na Irlanda, o modelo de produção é essencialmente o arrendamento (SWINNEN, 2002). No entanto, a evolução foi lenta, sendo necessário aguardar até 1906 para que surja o direito de indenização para o arrendatário destituído, ou que seja reconhecida a liberdade desse último em suas escolhas de produção.

Em 1917, inicia o princípio do controle público do valor da locação, que resultará posteriormente na criação de tribunais de terras agrícolas, ainda existentes. A duração mínima dos arrendamentos será estabelecida e progressivamente ampliada; ainda hoje os contratos de arrendamento são a regra. Entre as duas guerras mundiais, para favorecer o acesso à propriedade são também estabelecidas instituições, visando melhorar as condições de financiamento aos arrendatários e pequenos proprietários-produtores. Por último, mas não menos importante, a tributação da terra por ocasião de heranças, introduzida no final do século XIX, será progressivamente elevada à taxa de 40% em 1919, 50% em 1930 até atingir 60% em 1939. Ainda que essa última medida tenha sido depois suprimida, pode-se pensar que ela teve um efeito significativo no declínio do arrendamento, que de 85% das superfícies em 1880 não representava mais de 51% em 1960.

Nos Países Baixos (Holanda) e na Bélgica, as medidas a favor dos agricultores aparecem nos anos 1930 (BOERENDONK, 1953). O arrendamento representava então 50 a 60% da superfície agrícola. A revisão para baixo do montante dos alugueis, a criação de fóruns para a resolução de conflitos entre os arrendatários e os locadores, o estabelecimento de uma duração mínima do contrato de arrendamento (de seis a doze anos) e de um direito à indenização fazem parte das primeiras disposições adquiridas. Em seguida, se a Bélgica progressivamente adotou uma legislação comparável ao estatuto de arrendamento francês, os Países Baixos não adotaram o direito de preempção, mas continuaram pelo menos até os anos 1980 a enquadrar os arrendamentos e os preços de venda das terras. Finalmente, na Alemanha, realmente não há o direito homogêneo sobre as questões da terra devido às trajetórias muito diferentes entre os estados federados da Alemanha Oriental, que foram coletivizados no tempo da RDA. Nos estados do norte prevaleu uma tradição de longa data, pela qual o herdeiro principal (primogênito) era privilegiado na divisão da herança. Já nos estados do sul, o patrimônio era repartido de forma igualitária entre os herdeiros.

Vale ressaltar, no entanto, que existe um direito de preempção desde o século XIX, visando preservar a integridade dos estabelecimentos agrícolas e que ainda hoje as sociedades de desenvolvimento rural intervêm com esse objetivo (DOLL; FASTERDING; KLARE, 2002). No mais, mesmo nos *länder* do sul da Alemanha, a utilização de herdeiro principal pode ser empregada sobre a vontade dos cedentes, a fim de evitar o desmantelamento da agricultura familiar. Um procedimento define então, com precisão, os direitos dos herdeiros, em especial nos casos de fim de atividade do herdeiro principal. Por fim, os procedimentos de contestação por ocasião da conclusão ou alteração de contratos de arrendamentos são previstos em lei e podem ser iniciados em especial para rever o valor do aluguel.

Essa apresentação de exemplos de políticas fundiárias dos países europeus não tem nada de exaustivo, tanto que também se poderia se debruçar sobre o caso italiano onde o valor do aluguel também é controlado (SWINNEN; CIAIAN; KANCS, 2008).

4 O ESTATUTO DO ARRENDAMENTO VISA ASSEGURAR A ESTABILIDADE NECESSÁRIA AO INVESTIMENTO PRODUTIVO

Evidentemente, esta parte do texto não pretende efetuar uma avaliação da política do Estatuto do Arrendamento, mas apenas reunir alguns elementos de análise econômica desse estatuto. A problemática relativa à construção e a manutenção da fertilidade do solo é o principal argumento envolvido na lógica da individualização dos direitos de propriedade. Sem a segurança de poder se beneficiar desses aspectos, o arrendatário tem apenas um interesse limitado em providenciar melhorias que contribuirão para aumentar a produtividade do solo que ele cultiva. Garantir uma estabilidade suficiente ao arrendatário, oferecendo um quadro de incentivos adequados que lhe permita fazer os investimentos necessários para melhorar a produtividade, pode ser considerado como o objetivo principal da política fundiária.

Para Viau (1962), as causas que embasaram o legislador para regular as relações entre arrendatários e locadores encontram-se na aplicação do Código Civil de 1804 e no caráter absoluto e exclusivo do direito de propriedade por ele definido. Por um lado, o princípio da igualdade entre os herdeiros e o caráter temporário da não divisão eram elementos considerados responsáveis pela fragmentação excessiva das parcelas de terras, pela forte pressão financeira sobre o produtor que ficava responsável pela indenização dos demais herdeiros e pela desestabilização de um bom número de pequenas propriedades produtivas que, com muita dificuldade, tinham se reforçado por meio de aquisições sucessivas.

Por outro lado, se o Código Civil de 1804 impôs o fim de servidões, ele também removeu o espírito da lei do Antigo Regime que previa “a sobreposição sobre um mesmo bem de uma série de direitos, oferecendo a várias pessoas poderes limitados e complementares sobre este bem” (VIAU, 1962, p. 85). Assim, reconhecendo os direitos de propriedade plenos e integralmente, o Código Civil previu, sem contestação, um quadro de incentivos interessante para o agricultor-proprietário, liberto de servidões coletivas, mas não previu nada de especial para os arrendatários, que se beneficiavam de alguns direitos tradicionais.

Com a adoção do Estatuto do Arrendamento, o direito rural voltou, até certo ponto, com as formas de desmembramento dos direitos de propriedade, em que se podem sobrepor sobre um mesmo bem os direitos adquiridos por diferentes agentes.

Por um lado, o proprietário recebe uma remuneração padronizada pela disponibilização das terras e pode a qualquer momento vender seu bem. Por outro lado, o arrendatário tem a garantia de poder aproveitar as melhorias que trará para o estabelecimento via o controle do preço de aluguel ou a indenização que poderá receber no caso de desalojamento. Dessa forma, são estabelecidas as bases de uma propriedade

cultural do solo (VIAU, 1962), resultado da repartição dos direitos de propriedade. Assim, o Estatuto de Arrendamento organizou a coexistência de dois conjuntos de direitos de propriedade no mesmo bem.

Do ponto de vista econômico, a coexistência desses dois conjuntos de direitos pode ser analisada como uma resposta institucional a uma assimetria de informação. Para o arrendatário, que está em melhor posição para conhecer a natureza e a intensidade das melhorias aportadas na terra é conveniente estabelecer uma estrutura de incentivos adequada. Que se baseia tanto na garantia de uma compensação nos casos de desalojamento e um controle do preço de aluguel, a fim de que os ganhos de produtividade resultantes das melhorias feitas na propriedade de não se traduzam num aumento do preço de aluguel.

O último recenseamento agrícola de 2010 trouxe alguns elementos que permitem constatar que a estabilidade trazida pelo Estatuto do Arrendamento também é, no mínimo, um incentivo à propriedade. De fato, quando se destaca os estabelecimentos agrícolas franceses que dispõem ou não de infraestrutura de irrigação, não se constata diferenças entre os dois grupos, em relação à taxa média dos produtores diretos⁸. Ao se elaborar um trabalho idêntico sobre a drenagem, parece realmente que a população de produtores com terras drenadas conta com uma percentagem superior de terras arrendadas⁹.

8 O autor está comparando os arrendatários com os proprietários que exploram suas próprias terras. O termo *Faire-Valoir Direct* (FVD) foi traduzido por agricultor proprietário (N.R.T.).

9 No caso de irrigação, a taxa média de proprietários que exploram diretamente as suas terras (FVD) recalculada integrando as terras colocadas à disposição pelas explorações associadas é de 55% para as duas populações. A taxa de produtores diretos dos estabelecimentos que declaram ter terras drenadas atinge uma média de 36% contra 59% das que não declaram (fonte: *Recensement de l'Agriculture*, 2010). A taxa média do FVD é mais elevada que o percentual de terras em FVD pelo fato do efeito tamanho: ao nível individual, a taxa FVD diminui com o número de hectares cultivados (cf. Tabela 3, a seguir).

Além das melhorias feitas para a propriedade, a estabilidade fornecida pelo Estatuto de Arrendamento permite ao agricultor mobilizar sua disponibilidade financeira, e mais frequentemente, desenvolver em primeiro lugar o seu capital de funcionamento (máquinas, construções, rebanhos) e melhorar a produtividade do seu trabalho. Desse modo, desenvolveu-se uma terminologia que distingue os investimentos ditos “produtivos”, quer dizer, os que permitem acrescentar a produtividade do trabalho do produtor. O acesso à titularidade dos terrenos pode assim ser considerado como um freio à modernização do setor agrícola, na medida em que os recursos destinados ao resgate da terra, até então em locação, eram empregados em detrimento dos investimentos produtivos, o que não permitia melhorar a produtividade do agricultor (MADEC, 1969). Entretanto, a estabilidade que confere o Estatuto do Arrendamento permanece limitada em relação ao proprietário que é produtor direto de sua própria terra. No caso de venda de terras, a possibilidade de um novo proprietário exercer o seu direito de retomada no final de um contrato de arrendamento incentiva o arrendatário a usar do seu direito de preempção. A utilização das sociedades de investimento, como os Agrupamentos Fundiários Agrícolas (GFA), tem, assim, se desenvolvido, especialmente nos anos 1970, para mobilizar capitais externos ou envolver um patrimônio familiar colocado à disposição de um arrendatário coerdeiro e, dessa forma, assegurar a “manutenção” de uma terra cuja propriedade quase não é mais necessária para assegurar a estabilidade do arrendatário.

5 EVOLUÇÃO DOS MODOS DE ARRENDAMENTOS E AS IMPLICAÇÕES DO ESTATUTO DO ARRENDAMENTO NO MERCADO FUNDIÁRIO

Desde a metade dos anos 1980 observa-se uma evolução significativa na proporção de terras arrendadas. Após um período relativamente estável, entre 1946 e o início de 1980, em que a proporção das terras

arrendadas situava-se entre 45% e 51% do total, há um notável aumento, que fez com que, em 2010, 75,9% da Superfície Agrícola Útil (SAU) esteja arrendada, à qual se deve ainda somar os 0,8% das parcerias e outros (ver Tabela 1). Essa média nacional abrange, no entanto, disparidades regionais fortes, marcadas por uma diferença Norte-Sul, que varia de 54,3 % no Languedoc-Roussillon a 88,9 % na Champanhe-Ardenne¹⁰.

Tabela 1: Percentual de terras arrendadas na França (1946-2010)

Ano	Taxa de produtores não proprietários (%)	Taxa de produtores não proprietários após a exclusão de terras disponibilizadas pelos associados (%)
1946	45,0	-
1955	48,0	-
1963	49,0	-
1967	48,0	-
1970	48,1	-
1975	48,2	-
1979	49,9	-
1988	55,0	-
1990	56,6	-
1993	60,6	-
1995	63,2	-
1997	65,1	-
2000	68,4	-
2005*	73,3	60,7
2007	75,0	60,9
2010	76,6	61,6

* desde 2005, as terras de associados colocadas à disposição de uma forma societária são contadas separadamente das terras em arrendamento.

Fonte : Agreste – Censo Agropecuário; enquetes estruturais e fundiárias.

¹⁰ *Recensement agricole*, 2010.

Convém precisar, entretanto, que a emergência das formas empresariais de exploração (Exploração Agrícola de Responsabilidade Limitada, Agrupamento Agrícola de Exploração em Comum etc.), que cultivam mais de 57% da SAU em 2010, levou a superestimar a parte das terras arrendadas junto a terceiros no âmbito do levantamento anterior, de 2005. A partir dessa pesquisa, de fato, as terras em posse dos sócios de estabelecimento agrícola associativo que são colocadas em arrendamento para a sociedade são contadas separadamente em relação ao total das terras alugadas. Assim, em 2005, constatou-se que 12,6% da área total correspondiam a arrendamentos efetuados entre associados (15% em 2010), o que implica que arrendamentos de terceiros representava efetivamente 60,7% (61,7%) do total da área.

Essa nova categoria de terras do ponto de vista estatístico reflete uma evolução estrutural importante, o desenvolvimento de formas societárias, e materializou também o objetivo econômico de haver uma distinção entre patrimônio e capital operacional. Por conseguinte, se o aumento da taxa de arrendamentos aparente é explicado pelo surgimento de formas societárias na agricultura, a tendência crescente da taxa de terras agrícolas, não realmente de propriedade do agricultor, seja diretamente, seja via sua qualidade de associado, está confirmada. Isso nos leva a questionar as causas desse fenômeno à primeira vista contraditório com o objetivo inicial da política agrária para promover o acesso à propriedade dos estabelecimentos. Essa evolução poderia traduzir o interesse do agricultor, que protegido por direitos inerentes ao Estatuto de Arrendamento, prefere esse modo de exploração, e isso o leva a vender as terras que possui. O exame das transações de terras agrícolas no período de 2000-2007 traz elementos para essa resposta.

As áreas de terra comercializadas para destinação agrícola entre 2000 e 2007, excluindo as culturas perenes, divididas de acordo com a

identidade de compradores e vendedores estão descritas a seguir (ver Tabela 2 e Tabela 3). Durante esse período, os volumes anuais de trocas continuam a ser muito estáveis, isto é, entre 360 e 370 mil ha. Em 2007, houve aproximadamente 74.100 transações sobre 361.800 ha, com uma média de 4,9 ha por lote. Dentre essas, distinguimos 9.100 transações representando 94.400 ha sobre os lotes portando uma construção. O saldo corresponde então às transações compostas unicamente de terra, cujo valor médio se encontra em 5.177 euros por hectare.

Tabela 2: Vendedores de terras agrícolas (exceto culturas perenes) (2000-2007)

Perfil dos vendedores	Parte de superfície média 2000-2007 (em %)	Parte de superfície em 2007 (em %)	Preço médio do hectare para as transações sem construções em 2007 (em Euros)
Não agricultores, aposentados ou sem profissão	30,0	33,5	4.559
Outros não agricultores	35,4	30,5	5.334
Pessoas jurídicas	3,2	2,7	13.741
Entidades públicas	0,7	0,8	18.016
Safer	17,7	17,7	5.044
GFA	1,3	1,9	6.450
Agricultores aposentados	1,8	1,6	5.166
Agricultores pessoas físicas ou jurídicas	13,1	13,9	5.613

Observação: em 2007, 13,9% dos vendedores de terras agrícolas eram agricultores.

Fonte: Terras da Europa-Scafr a partir da Safer, adaptado pelo autor.

Tabela 3: Compradores de terras agrícolas (exceto culturas perenes) entre 2000 e 2007

Perfil dos compradores	Parte de superfície média 2000-2007 (em %)	Parte de superfície em 2007 (em %)	Preço médio do hectare para as transações sem construções em 2007 (em Euros)
Não agricultores, aposentados ou sem profissão	3,9	4,1	4.480
Outros não agricultores	23,0	21,1	10.643
Terras com construções	11,4	10,2	*
Entidades públicas	1,2	0,9	15.840
GFA	2,0	2,5	4.577
Agricultores aposentados	0,7	0,8	4.730
Agricultores pessoa física ou jurídica	69,3	70,7	4.080
- por meio do exercício do direito de preempção pelo arrendatário	28,3	31,0	3.528
- por meio de compra de terras livres	14,7	14,4	4.859
- por meio de terras livres vendidas pela Safer	12,8	12,9	4.674
- por meio de compra de terras por arrendatário não exercendo a preempção	5,0	6,1	3.998
- por meio de coerdeiros/bem de família	4,6	4,8	3.650

*Os preços dos imóveis e das terras não se distinguiram durante a transação, o cálculo de um valor médio não tem significado.

Fonte: Terras da Europa-Scafr a partir da Safer, adaptado pelo autor.

As Sociedades de Ordenamento Fundiário e Estabelecimento Rural (Safer) classificam as transações de terras agrícolas em três categorias: aquelas que se referem a propriedade livre de direitos (163.600 ha); as relativas a ativos em locação para os quais o arrendatário não emprega o seu direito de preempção (45.100 ha); e finalmente as transações (153.100) que correspondem ao exercício de um direito tal qual o direito de preempção do arrendatário (por 112. 300 ha) ou o direito dos herdeiros ou parentes (29.800 ha). Dentre os 64.200 ha vendidos por intermédio das Safer, 58.600 estão classificados na classe das terras livres de direitos.

Os vendedores das terras agrícolas são predominantemente aposentados não agricultores ou pessoas sem profissão e outros não agricultores, e estão envolvidos na venda de cerca de dois terços das terras agrícolas comercializadas. As vendas de terras efetuadas por intermédio do Safer são principalmente de não agricultores (entre 50 e 60% ao longo do período 2000-2008). Os agricultores em atividade são, portanto, poucos atuantes como vendedores no mercado de terras agrícolas. Os agricultores aposentados também são muito reduzidos. No período, a posição dos aposentados não agricultores ou dos sem profissão se fortalece mais, basicamente em detrimento dos outros não agricultores.

Os preços médios das terras agrícolas com destinação agrícola, sem transação conjunta de uma construção, são bastante homogêneos entre os tipos de vendedores exceto para entidades públicas. O preço de venda mais elevado praticados por alguns operadores, tais como as pessoas jurídicas não agrícolas ou entidades públicas, sugere que já está previsto uma mudança de utilização de certas parcelas agrícolas.

Dentre os compradores, os agricultores são preponderantes: eles compram mais de dois terços das terras agrícolas comercializadas. Desse total, 41% são áreas nas quais fizeram valer seu direito de preempção

por ser arrendatário. Ou seja, 28,3% das superfícies comercializadas no período. Mais de 18% das áreas adquiridas pelos agricultores (12,8% do total) são provenientes de repasses da Safer. O saldo é composto por compras de terras para um arrendatário não exercendo o seu direito de preempção (5% do total), compras dos bens familiares que não estão sujeitos a um direito de preempção das Safer (4,6 % do total) e, finalmente, a compra de bens isentos de direitos (14,7% do total). O resultado é que 41,1% das terras agrícolas trocadas anualmente estão diretamente relacionadas com o exercício de um direito subjetivo do agricultor via a aplicação da política agrária.

O conjunto formado por aposentados não agricultores e outros não agricultores adquiriu quase 26% das terras agrícolas. Metade das terras obtidas por essas duas categorias são por meio de uma operação que também inclui as construções. Esses não agricultores (aposentados ou não) foram compradores de 44% desses tipos de transações em 2007.

O preço médio das terras pago pelos não agricultores não aposentados (10.643 euros) afasta-se largamente da média e se aproxima ao preço fixado para as entidades públicas (15.840 euros). Aqui, também, se poderia suspeitar de que a antecipação de uma futura mudança de uso sobre uma parte das terras compradas explica porque esses preços se afastam da média (5.177 euros). De fato, retirando-se as transações inferiores a 0,5 ha (50 ares), o preço pago pelos não agricultores estabilizou-se por volta de 5.300 euros (ESPACE RURAL, 2009).

O preço médio pago pelos agricultores (4.080 euros) esconde uma disparidade importante entre, de uma parte, as terras adquiridas livres de direitos (4.859 euros) ou via Safer (4.674 euros) e, de outra, as terras submetidas ao direito de preempção (3.528 euros). A diferença entre o preço das terras livres e o das terras alugadas constitui uma indicação do valor do direito que beneficia o arrendatário sobre a terra alocada.

6 O AGRICULTOR PROPRIETÁRIO TENDE A DIMINUIR

A partir dos dados sobre as transações de terras agrícolas no período 2000-2007, podemos decompor a variação líquida das terras mantidas por cada categoria de agentes. Somando-se o fato de que entre 40 e 50% das terras vendidas pela Safer provêm de agricultores, a variação anual do estoque de terras agrícolas retidas é positiva e estabilizada em torno de 180 mil ha. Para os aposentados não agricultores e os outros não agricultores o saldo registra uma baixa de mesma ordem de grandeza.

Podemos propor uma segunda explicação, tendo em conta os agricultores aposentados, atores, paradoxalmente, pouco ativos no mercado fundiário, e recordando que a herança da terra não é considerada como uma operação nos dados estudados. Esses aposentados estão pouco presentes no mercado das terras agrícolas: eles pesam menos de 2% nas vendas e menos de 1% nas compras. Isso parece bastante modesto, se os agricultores aposentados de hoje são os agricultores de ontem. Em relação ao conjunto da superfície agrícola útil, os volumes de terras agrícolas negociados anualmente (“a abertura do mercado”) representam apenas 1,3% a 1,4%. Em outros termos, isso significa que a frequência média na qual se negocia as superfícies de terras agrícolas é da ordem de 72 a 75 anos. Desse modo, uma parte significativa das transferências de propriedade da terra se opera por meio das heranças que não estão incluídas na base de dados pesquisada, portanto sobre as transações de mercado.

A redução do número de agricultores proprietários poderia ser explicada por diferentes estratégias patrimoniais dos atores, como mostrou Boinon (1991) ao estudar os determinantes da oferta de terras agrícolas. Parece que no final da carreira o agricultor tem uma tendência a arrendar a terra que ele possui. Com efeito, esse patrimônio ao qual ele

dedicou um singular empenho, irá lhe proporcionar uma fonte de renda adicional até a sua morte e são geralmente os herdeiros que vão conduzir a venda. Boinon (1991) também demonstra que a morte é a principal determinante da oferta de terras pertencentes a não agricultores, porque para eles a conservação de um patrimônio fundiário reflete, em parte, as aspirações identitárias que podem variar amplamente de uma geração para outra. Parece que o comportamento dos ex-agricultores em não se desfazer do capital durante sua vida tenderia a se acentuar no longo prazo¹¹. Dessa forma, as causas do declínio da exploração direta seriam encontradas ao lado de fatores demográficos como a ampliação do período de inatividade dos antigos agricultores e medidas consequentes favorecendo a sua saída via a aposentadoria¹²e, sobretudo, o aumento da expectativa de vida. Fatores sociológicos, como uma propensão, podem ter nos últimos anos se acentuado; ou seja, os agricultores idosos não se desfazem dos seus patrimônios ainda em vida.

A demora em antecipar uma mudança de uso é frequentemente invocada para explicar essa não transferência do capital de agricultores aposentados. Se esse fator não pode ser facilmente negado, ele não seria também uma novidade para explicar o aumento das explorações indiretas (arrendamentos) durante a última década.

Mesmo que seja a distância da parcela da vila ou da zona comercial, ou mais precisamente do perímetro autorizado de construção, o que permite identificar antes de tudo essas estratégias, o exame da taxa média de estabelecimentos explorados pelos próprios proprietários nos municípios onde a sede da empresa agrícola está localizada mais ou me-

11 Para Cavaillès (1992), nas pesquisas realizadas no período de 1960 a 1980, entre os vendedores, o número de agricultores e agricultores aposentados ultrapassa os 20%.

12 As medidas para favorecer a saída para a aposentadoria de agricultores idosos estão estabilizadas desde 1990. Assim, esse componente do prolongamento do período de inatividade avançada, visto por Boinon (1991), não aconteceria mais na última década.

nos sob a influência de um centro urbano, ou de um polo de emprego rural, poderia confirmar essa hipótese. É necessário, no mínimo, considerar esse efeito entre outros.

Utilizando a tipologia do Zoneamento em Áreas Urbanas e em Áreas de Emprego no Espaço Rural (Zauer) parece que, na realidade, a taxa média de exploração direta dos estabelecimentos (pela reintegração das terras detidas pelos associados) das comunidades pertencentes a um polo urbano (59%) ou de um polo de emprego da zona rural (58%) é ainda um pouco maior do que daquelas unidades produtivas localizadas em outros municípios do espaço predominantemente rural (56%). Uma das consequências diretas dessa evolução é a idade cada vez mais avançada dos herdeiros por ocasião da gestão de divisão, particularmente para os agricultores que terão de gerir esse período de instabilidade na transferência de terra mais tardia no curso de suas carreiras, mesmo que potencialmente eles já terão cessado suas atividades e transmitido seus capitais operacionais.

7 IMPACTO DO ESTATUTO DE ARRENDAMENTO SOBRE A ESTRUTURA DE PROPRIEDADE DA TERRA

Os resultados das duas últimas pesquisas fundiárias, realizadas em 1980 e 1992, fornecem elementos muito interessantes sobre a estrutura de propriedade da terra (BARTHELEMY; PLUG, 1994). Esse tipo de enquête permite obter informações sobre os diversos locadores de um estabelecimento agrícola, em especial os laços de parentesco possíveis entre o proprietário fundiário e o arrendatário. As pesquisas evidenciaram a posição crescente de agricultores aposentados entre os locadores, bem como o fenômeno da atomização da propriedade fundiária.

De fato, uma unidade produtiva que alugava pelo menos uma parte de suas terras possuía, em média, 4,7 proprietários diferentes em

1992, e apenas 3,5 em 1980. As disparidades regionais são muito fortes: de 9,1 na região *Nord-Pas-de-Calais* a 2,1 na Aquitânia. Além disso, somente 18% dos produtores alugavam mais da metade da área total a um mesmo locador em 1992¹³. No mais, essas pesquisas mostraram que entre 1980 e 1992 a parte das terras colocadas para locação pelos agricultores aposentados (tendo ou não ligações de parentesco com os produtores dessas terras) passou de 38% para 43%, enquanto que no mesmo tempo a área de explorações diretas recuou em 7%.

Distinguir entre os efeitos específicos do Estatuto do Arrendamento na estrutura da propriedade da terra não parecia tão delicado. Entretanto, podemos adiantar que o direito de preempção e o enquadramento do montante da locação contribuíram para um recuo da propriedade agrícola para arrendamentos, processo aqui já explicado, ainda que de maneira muito variada de acordo com a região, antes da aplicação dos quadros legislativos de 1945/46. A aposentadoria foi acompanhada de um maior acesso às propriedades pelos agricultores, mas paralelamente com o aumento gradual da duração do período de inatividade dos agricultores (aposentados), resultou num aumento da proporção de terras agrícolas postas em locação por ex-agricultores.

Juntamente aos efeitos demográficos é conveniente agregar na análise o efeito do processo de concentração dos estabelecimentos agrícolas. Entre 1988 e 2007, o número de atividades agrícolas diminuiu em 51% (-24% entre 2000 e 2007). As terras liberadas contribuem para o aumento dos estabelecimentos existente sem que, no entanto, a transferência do direito de cultivar seja acompanhada do direito à propriedade. À fraca participação dos agricultores mais velhos no mercado de mudança definitiva já colocada em evidência, se junta o fato de que no plano individual a taxa de exploração direta diminui na medida em que

13 Fonte: Agreste – Pesquisa fundiária (1992).

o número de hectares cultivados aumenta (ver Tabela 4). De fato, a concentração das explorações constitui um fator que contribuiu para a redução da exploração direta e a atomização relativa da propriedade face ao conjunto das unidades produtivas. Tendo em conta a baixa abertura do mercado fundiário (1,4% de superfícies negociadas a cada ano), é difícil observar como esse processo de fragmentação da propriedade da terra poderia ter se invertido desde a última pesquisa.

Tabela 4: Distribuição das unidades agrícolas francesas (sem os DOM*), segundo a taxa de exploração direta (integrando as terras disponibilizadas pelos associados)

Quartil por número de hectares	Limite inferior (em ha)	Taxa de exploração direta incluindo as terras de posse de associados e colocadas à disposição da sociedade (em %)	Parte da superfície agrícola útil total (em %)
1	0	79	0,7
2	4,29	66	5,8
3	26,24	46	23,9
4	78,28	34	69,6

*Departamentos franceses localizados fora da zona continental. Fonte: Censo Agropecuário, 2010.

Certamente, a redução do número de estabelecimentos agrícolas também reflete o seu reagrupamento com a manutenção em atividade dos ativos; no entanto, o montante da diminuição de estabelecimentos agrícolas devido a esse tipo de fenómeno permanece marginal, na medida em que o declínio ao nível agregado do número de ativos não assalariados é mais importante do que a redução do número de unidades agrícolas.

O número de ativos não assalariados por estabelecimento passou de 1,8 em 1988 para 1,7 em 2007. Pode-se argumentar que a concentração dos estabelecimentos ocorre porque uma proporção cada vez

maior de ex-agricultores, ou de seus herdeiros, não têm agricultores na família. Dessa forma, a estratégia patrimonial para as heranças de ex-agricultores, que não possuem agricultores no grupo, constituirá uma determinante cada vez mais importante na evolução do mercado fundiário nos próximos anos. Um novo levantamento fundiário poderá então confirmar se o fenômeno da retirada das terras agrícolas por famílias de agricultores é consequência não de uma menor atividade dos agricultores na compra de terras no mercado (evidentemente graças aos direitos conferidos aos arrendatários), mas fruto da saída das famílias, e do seu patrimônio, do setor agrícola.

8 CONCLUSÃO

A política fundiária do Estatuto de Arrendamento constitui-se num marco jurídico que define as relações entre o locador e o locatário e os seus respectivos direitos. Os trabalhos de pesquisa econômica permanecem ainda relativamente pouco desenvolvidos sobre o que constitui uma das políticas agrícolas mais importantes na maioria dos países desenvolvidos. A economia do desenvolvimento estabelece, porém, o interesse para garantir um quadro favorável ao investimento produtivo, visando melhorar a fertilidade do solo.

Em conclusão, parece que assegurar um quadro de incentivos ao investimento produtivo, especialmente para se melhorar a fertilidade do solo, pode ser considerado como o principal objetivo da política agrícola. Definindo os direitos que se conformam numa “quase propriedade cultural” da terra, o Estatuto do Arrendamento pode ser visto como uma política que assegura a coexistência entre a lógica econômica do agricultor e a lógica patrimonial do locador, por meio de uma divisão equilibrada dos direitos de propriedade entre esses dois atores. Os direitos relativos ao Estatuto asseguram ao arrendatário certa estabilidade

quase comparável ao do agricultor que produz diretamente. No entanto, se o locador deseja vender a terra até então arrendada, a possibilidade da compra por terceiros que poderão retomar o estabelecimento no final da locação, incentiva o arrendatário a fazer valer o seu direito de preempção e assim abandonar sua posição de arrendatário dessas áreas. Anualmente, 28,3% das áreas negociadas é fruto da utilização desse direito. Quando somadas às compras feitas por meio das Safer, as superfícies negociadas e que estão diretamente relacionadas com a aplicação da política fundiária totalizam 41,1% por ano.

O Estatuto do Arrendamento tem causado uma mudança na estrutura da propriedade da terra por meio da concessão do direito de preempção e do controle dos alugueis. Mas os fatores demográficos (alongamento da duração do período de inatividade dos aposentados agrícolas), sociológicos (fraca atividade dos ex-agricultores no mercado fundiário) e estruturais (concentração dos estabelecimentos e o desenvolvimento de formas societárias) também contribuem com o crescimento da taxa de exploração indireta (arrendamento) e da atomização da propriedade fundiária. Ainda que possamos estimar que facilitar o acesso à propriedade constitua um dos objetivos operacionais da política agrária, o aumento da quantidade de terras agrícolas arrendadas não pode ser considerado como um sinal de fracasso da política agrária. De fato, a estabilidade oferecida pelo Estatuto do Arrendatário é quase equivalente a da produção direta e o principal objetivo da política agrícola é bem claramente assegurar a estabilidade necessária para o investimento produtivo de longo prazo.

REFERÊNCIAS

- AUSSY, C. **Mémento des baux ruraux**. Paris: Éditions SPID, 1947.
- BARTHÉLEMY, D.; FICHE, D. Propriété foncière et exploitation agricole en 1992. **Agreste la statistique agricole, Études**, n. 27, 1994.
- BARTHÉLEMY, D. Économie patrimoniale et répartition des moyens de production dans l'agriculture française. **Economie Rurale**, n. 268-269, p. 89-109, 2002.
- BINSWANGER, H. P.; DEININGER, K.; FEDER, G. Power, distortions, revolt and reform in agricultural land relations. In: BERMAN, J.; SRINIVASAN, T. N. (eds.) **Handbook of development economics**, v. 3, 1995.
- BLOCH, M. **Les caractères originaux de l'histoire rurale française**. Paris: Armand Colin, 1931; [Reedição em 1999].
- BOERENDONK, M. J. La réglementation des prix des fermages et des prix de vente des terres aux Pays-Bas. **Économie Rurale**, v. 15, p. 20-28, 1953.
- BOINON, J.-P. **Comportement des acteurs du marché foncier et formation du prix des terres agricoles en France**. 1991. 432p. Tese (Doutorado). Université de Bourgogne.
- BOINON, J.-P. Land policy in France and its consequence for the farmers. **Agricultural Economics (CZE)**, v. 49, n. 4, p. 166-172, 2003.
- CAVAILHES, J. Le marché foncier et le prix des terres agricoles. **Document de travail**. INRA, 1992.
- COMBY, J.; RENARD, V. **Les politiques foncières**, Paris: PUF, 1996. Coleção "Que sais-je?".
- COURLEUX, F.; GUYOMARD, H.; LEVERT, F. **Étude prospective sur le fonctionnement des marchés de droits à paiement et de la réserve nationale mise en place dans le cadre de la réforme de la PAC de juin 2003**. [Paris]: Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2007. Rapport.
- DEININGER, K. **Land policies for growth and poverty reduction**. Washington; Oxford [Reino Unido]: World Bank; Oxford University, 2003. World Bank Policy Research Report.

DEININGER, K.; FEDER, G. Land institutions and land markets, In: GARDNER, B.; RAUSSER, G (Eds). **Handbook of Agricultural Economics**. Amsterdam: Elsevier, v. 1.B, p. 287-331, 2001.

DEWBRE, J.; ANTON, J.; THOMPSON, W. He transfer efficiency and trade effects of direct payments. **American Journal of Agricultural Economics**, v. 83, n. 5, p. 1204-1214, 2001.

JANVRY, A.; MURGAY, R.; SADOULET, E. Rural development and rural policy. In: GARDNER, B.; RAUSSER, G. (Eds). **Handbook of Agricultural Economics**. Amsterdam: Elsevier, v. 2.A, 2001.

DOLL, H.; FASTERDING, F.; KLARE, K. Droit d'héritage, droit du fermage et contrôle des structures agricoles en Allemagne. **Économie Rurale**, v. 268, p. 103-118, 2002.

DUBOIS, P. Aléa moral, fertilité de la terre et choix de contrats aux Philippines. **Revue économique**, v. 50, n.3, p. 631-632, 1999.

ESPACE RURAL. **Le prix des terres en 2008**. [Paris]: FNSafer, 2009.

FEDER, G. The relation between farm size and farm productivity: the role of family labor, supervision, and credit constraints. **Journal of development economics**, n. 18, p. 97-313, 1985.

GUIGOU, J.-L. **La rente foncière, les théories et leur évolution depuis 1650**. Economica, 1982.

MADEC, J. Réflexion à propos du marché des terres et de l'accèsion à la propriété foncière agricole. **Économie Rurale**, n. 79, p. 205-213. 1969.

MASPETIOL, R. Les aménagements du cadre juridique. **Économie Rurale**, v. 39, p. 213-216. 1959.

LAVIGNE, D. P.; DURAND-LASSERVE, A. **Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud**: Livre blanc des acteurs français de la coopération. [Paris]: Ministère des affaires étrangères et européennes - Comité technique Foncier et Développement, 2008.

OTSUKA, K.; CHUMA, H.; HAYAMI, Y. Land and labor contracts in agrarian economies: theories and facts. **Journal of Economic Literature**, n. 30, p. 1965-2018, 1992.

PEIGNOT, B.; GUIVARC'H, A.; VAN DAMME, P. **Le statut du fermage, principes, mise en oeuvre, conflits**. Éditions France Agricole, 2007.

PICA CIAMARRA, U. Access to land through rental markets: a (counter-) evolution in the World Bank's land policy? **Land reform, land settlement and cooperatives**. FAO, n. 2, p. 8-20, 2004.

SALANIÉ, B. **Théorie des contrats**. Paris: Economica, 1994.

STIGLITZ, J. E. Incentives and risk sharing in sharecropping. **Review of Economic Studies**, v. 41, n.2, p. 219-255, 1974.

STIGLITZ, J. E. Sharecropping. In: EATWELL, J.; MILGATE, M.; NEWMAN, P. **New palgrave a dictionary of economics**. Nova York: Mac Millan. 1998. p. 320-323

SWINNEN, J. F. M. Political reforms, rural crises, and land tenure in western Europe. **Food Policy**, n. 27, p. 371-394, 2002.

SWINNEN, J.; CIAIAN, P.; KANCS, D. **Study on the functioning of land markets in the EU member states under the influence of measures applied under the common agriculture policy**. Bruxelles: Center for European Policy Studies (CEPS), 2008.

VIAU, P. **Révolution agricole et propriété foncière**. [Paris]: Les Éditions Ouvrières, 1962. Série: Économie et Humanisme.



AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO À INSTALAÇÃO DE JOVENS AGRICULTORES NA FRANÇA¹

Mylène Testut Nevès²

1 APRESENTAÇÃO

Facilitar a instalação dos jovens agricultores é um objetivo antigo do governo francês, que desde os anos 1960 se traduz na adoção de diferentes instrumentos direcionados para essa finalidade. Essa preocupação foi semelhante na política de gestão das terras agrícolas. Este capítulo apresenta os diferentes dispositivos em uso atualmente na França para favorecer a instalação de jovens produtores, com menos de quarenta anos, seja no que se refere ao acesso à terra ou à realização do projeto de instalação. Na conclusão se indica os trabalhos e medidas em curso na França para fazê-los evoluir e adaptar-se melhor às novas realidades econômicas e sociais.

2 ALGUNS DADOS SOBRE AS EXPLORAÇÕES AGRÍCOLAS DA FRANÇA, OS PRODUTORES E A SUA INSTALAÇÃO

2.1 AS UNIDADES AGRÍCOLAS DA FRANÇA EM 2010

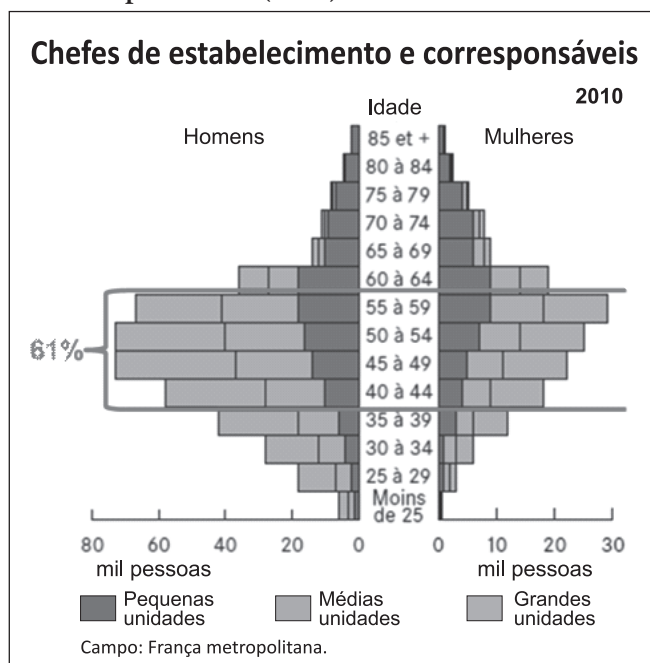
O último recenseamento agrícola de 2010 mostra que, em vinte anos, o número de unidades agrícolas da França dividiu-se por dois: de

1 Síntese da apresentação efetuada na Iª Oficina Internacional de Governança Fundiária, realizada entre 15 e 17 de abril de 2013, em Brasília. Esta síntese é de responsabilidade do autor e não representa necessariamente a posição oficial do Ministério da Agricultura, da Agroalimentação e da Floresta (MAAF) da França. O conjunto de informações, tais como os gráficos, proveem do Serviço de Estatística e Prospectiva do MAAF e das publicações *Agreste*.

2 Conselheira Agrícola da Embaixada da França no Brasil.

1988 a 2010 passou de 1.016.800 para 490.000 explorações, aproximadamente. Seu tamanho médio aumentou, chegando hoje a 56 ha³. Em termos de distribuição, constatamos que 19% das unidades com mais de 100 ha exploram 58% das terras, enquanto 30% têm uma dimensão inferior a 10 ha. Na França, 61% dos produtores têm entre 40 e 59 anos. A idade média é agora 49 anos para os homens e 53 anos para as mulheres. O Gráfico 1, a seguir, ilustra a pirâmide etária do mundo agrícola francês.

Gráfico 1: Quantidade e perfil etário dos chefes de estabelecimentos e responsáveis, por tamanho das unidades produtivas (2010)



Fonte: *Graph'Afri* 2012 - *Agreste* – censo agropecuário 2010.

³ O número só contabiliza as instalações “profissionais”: tratam-se de unidades agrícolas (na acepção do decreto e o “ato” de 24 de Janeiro de 2000) que atingiram uma dimensão econômica de pelo menos 8 UDE (12 hectares equivalente-trigo), e que utilizam, pelo menos, o equivalente ao trabalho de uma pessoa ocupada por três quartos de tempo durante um ano (0,75 UTA).

As pequenas unidades são as mais envelhecidas, já que 56% dos agricultores têm mais de 55 anos, enquanto que nas médias e grandes unidades somente 26% dos agricultores têm mais de 55 anos⁴.

2.2 OS JOVENS AGRICULTORES NA FRANÇA

Em 2010, um agricultor francês em cada cinco tinha menos de quarenta anos, enquanto que em 2000, essa relação era de um em cada três. Mesmo assim, a França tem uma proporção de jovens agricultores maior do que a média europeia (14% em 2010). Os 117 mil jovens agricultores da França trabalham em 104 mil estabelecimentos agrícolas, que são predominantemente grandes. Note-se que 30% dos estabelecimentos com um jovem agricultor produzem com apoio de uma indicação geográfica, contra 22% dos produtores franceses em sua totalidade.

Em termos de instalação, deve-se destacar que os homens se estabelecem na maioria antes dos quarenta anos, enquanto que 75% das mulheres se instalam após essa idade, mais frequentemente depois da aposentadoria do cônjuge. Dessa forma, as mulheres representam apenas um jovem agricultor sobre cinco, enquanto que elas contam, em média, um terço de todos os agricultores. Por fim, os jovens agricultores são melhores em termo de formação: 75% dos jovens agricultores têm formação de nível secundário ou superior, contra 38% do total de produtores.

3 A POLÍTICA DE ESTRUTURAS: UM SISTEMA FAVORÁVEL À INSTALAÇÃO DOS JOVENS AGRICULTORES

Na França, várias ferramentas de ação pública denominadas políticas de estruturas merecem ser sublinhadas como sendo favoráveis

4 Uma “pequena unidade” equivale a um estabelecimento agrícola com produção bruta *standard* de menos de 25.000 euros, enquanto uma “grande unidade” supera os 100.000 euros de produção bruta *standard*. As “médias unidades” situam-se entre os dois valores.

à instalação de jovens agricultores: o estatuto do arrendamento, a regulamentação do controle das estruturas fundiárias e as Sociedades de Ordenamento Fundiário e Estabelecimento Rural (Safer). As formas societárias são, igualmente, um elemento que tem uma influência na transmissão das unidades agrícolas e na instalação dos jovens agricultores, mas elas não serão aqui analisadas.

3.1 O ESTATUTO DO ARRENDAMENTO

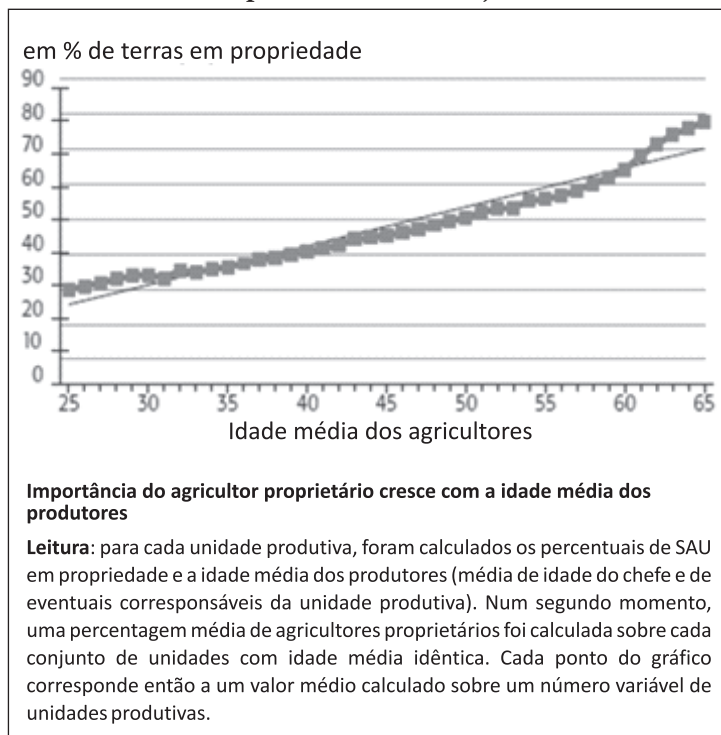
O Estatuto do Arrendamento é de caráter público. Criado em 1946, supervisiona a relação entre um proprietário (locador) e seu inquilino (agricultor locatário), ao longo de toda a vida contratual. O Estatuto garante estabilidade aos agricultores sobre seus meios de produção, segurança jurídica mesmo sem o produtor ser proprietário da terra e acesso ao financiamento rural. O arrendamento rural deve ser de pelo menos nove anos e os valores das locações são regulados em lei. As obrigações do inquilino e do proprietário também são definidas pela legislação.

Um tribunal especializado, o Tribunal Misto de Arrendamento Rural, é o órgão competente para lidar com todos os litígios pertinentes ao Estatuto do Arrendamento. Atualmente, 75% da superfície agrícola francesa é utilizada de acordo com a modalidade do arrendamento⁵. Essa modalidade é especialmente importante para o jovem agricultor que, desse modo, pode ter acesso à terra para a sua instalação por um custo menor do que teria caso necessitasse adquiri-la. Ainda assim, a propriedade da terra continua a ser uma meta para muitos agricultores, como demonstra o Censo 2010, em que se observa que o percentual das

⁵ As vantagens e desvantagens dessa situação são analisadas no Capítulo 5 desta Coleção denominado “Aumento da proporção de terras agrícolas arrendadas: sucesso ou fracasso da política fundiária?” de autoria de Frédéric Courleux.

unidades produtivas exploradas pelos próprios proprietários aumenta com a idade (ver Gráfico 2).

Gráfico 2: Relação entre o percentual de agricultores proprietários e a média de idade dos produtores na França (2010)



Fonte: *Agreste Primeur* número 293, novembro 2012.

3.2 O CONTROLE DAS ESTRUTURAS

Essa política, que tem por base simplificar a concessão de uma autorização para a exploração agrícola, objetiva prioritariamente facilitar a instalação de jovens agricultores. A autorização é entregue pelo Prefeito (representante do Estado em cada departamento) depois da decisão, para os casos conflitantes, do Comitê Departamental de Orien-

tação Agrícola. Esse comitê reúne, entre outros, os representantes do Estado, os sindicatos agrícolas representativos, os proprietários de estabelecimentos agrícolas e outros atores da esfera local. A decisão do Prefeito deve estar motivada e restrita aos critérios anunciados pela legislação (por exemplo, área, idade e capacidade) e traduzida no âmbito do departamento pelo Plano Diretor das Estruturas Agrícolas. Esse documento também define as condições de aplicação do controle das estruturas (parâmetros de controle). Mas no caso de transmissão de estabelecimento familiar, em algumas situações o procedimento pode ser simplificado e a autorização é substituída por uma simples declaração.

3.3 AS SOCIEDADES DE ORDENAMENTO FUNDIÁRIO E ESTABELECIMENTO RURAL (SAFER)

As Safer têm por objetivo prestar um serviço de interesse público. Tem por missão principal (artigo L141-1 do Código Rural e Pesca Marítima) melhorar as estruturas fundiárias via a instalação ou manutenção de estabelecimentos agrícolas ou florestais, o aumento da superfície de determinados estabelecimentos agrícolas ou florestais, a valorização dos solos e, eventualmente, o ordenamento e a redistribuição das parcelas. As Safer contribuem para a diversidade de paisagens, a proteção dos recursos naturais e a manutenção da diversidade biológica.

Para atender essa missão possui direitos especiais, incluindo o direito de preempção que poderá chegar a uma revisão de preços (de venda). Além disso, deve assegurar a transparência do mercado de terras e, nesse sentido, são responsáveis por comunicar ao Estado todas as informações que possui em termos de preço e aquisição de terras agrícolas⁶.

6 A intervenção das Safer é apresentada com maior profundidade no Capítulo 4 de Roberto Levesque, da Federação Nacional das Safer, incluído nesta obra.

4 A POLÍTICA DE INSTALAÇÃO DE JOVENS AGRICULTORES E SEUS INSTRUMENTOS

Na França, os primeiros instrumentos de apoio à instalação de jovens agricultores foram postos em prática em 1960 e conheceram uma evolução significativa nos anos 1970-80. Desde 1985, o Regulamento Europeu 795/85 enquadra os instrumentos que podem ser utilizados pelos Estados membros.

4.1 OBJETIVOS E ENQUADRAMENTOS DOS INSTRUMENTOS DE MANUTENÇÃO DOS JOVENS AGRICULTORES

Na França, facilitar a instalação na agricultura é um objetivo que deve responder às seguintes preocupações: i) assegurar a reprodução social dos agricultores em benefício dos jovens qualificados, tendo elevado controle técnico agrícola para fazer frente aos atuais desafios econômicos e para atender às expectativas dos consumidores; ii) manter uma população rural especialmente nas zonas desfavorecidas e de montanha, para evitar a desertificação dessas áreas; iii) subsidiar financeiramente um jovem agricultor para colocar em prática um projeto econômico viável.

Para atingir esses objetivos, “um passo a passo para a instalação” foi colocado em prática. Uma vez que as condições são validadas no âmbito desse “caminho”, o jovem que se instala pela primeira vez na agricultura pode se beneficiar de uma Dotação para Jovens Agricultores (DJA), e/ou de empréstimos subsidiados e deduções de encargos sociais e fiscais. Para ter direito a essas ajudas, o jovem agricultor deve, em particular, respeitar as condições e os compromissos seguintes:

- possuir entre 18 e 39 anos de idade;
- ser titular de um diploma, pelo menos igual ao “Bac” ⁷ profissional na opção “conduta e gestão de unidade agrícola” ou o Brevê de Técnico Agrícola (BTA) complementado por um Plano de Profissionalização Personalizado (PPP).
- ter completado um estágio de 21 horas (ou 40 horas para o período de transição) que permite ao candidato preparar-se para o seu projeto de instalação;
- elaborar um Plano de Desenvolvimento de Exploração (PDE) de cinco anos, demonstrando as capacidades técnicas e econômicas da nova unidade, a evolução de suas atividades e o projeto de financiamento e dos investimentos;
- estabelecer um projeto que demonstre a viabilidade e uma renda suficiente no final dos cinco primeiros anos que seguem à instalação (um salário mínimo ao final dos cinco anos);
- se comprometer em permanecer como agricultor durante o mínimo de cinco anos;
- se responsabilizar em manter uma contabilidade da gestão;
- realizar os trabalhos de ajustes ou adequação da infraestrutura existente, conforme os regulamentos relativos à proteção do ambiente, no período de três anos;
- satisfazer às normas mínimas requeridas em matéria de higiene e bem estar dos animais, num prazo de três anos.

Para alcançar seu PPP e o Plano para o Desenvolvimento da Exploração (BDP), o jovem produtor pode recorrer às estruturas de apoio presentes em cada departamento (em geral no âmbito dos órgãos de assistência técnica existentes).

⁷ O *baccalauréat* equivale, grosso modo, ao Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM) existente no Brasil.

4.2 AS PRINCIPAIS AJUDAS: DOTAÇÕES AOS JOVENS AGRICULTORES, OS EMPRÉSTIMOS A TAXAS SUBSIDIADAS E AS DEDUÇÕES DOS ENCARGOS SOCIAIS

O auxílio é financiado paritariamente pelo Estado e pela União Europeia. Cada departamento francês define um “Programa Específico de Instalação” (PIDIL), que indica o conjunto de auxílios que são postos em prática e que podem ser complementados por ações de comunicação, assistência técnica, de formação etc.

4.2.1 A dotação de instalação (DJA)

Trata-se de uma ajuda direta, sem uma orientação para sua utilização. Foi criada em 1973 para as zonas desfavorecidas e estendida a todo o território francês em 1976. O limite do auxílio é de quarenta mil euros, mas na França o limite é muito menor e modulado em função das áreas (ver Tabela 1):

Tabela 1: Tipos de ajudas para a instalação de agricultores (em euros)

Tipo de ativos	Limites	Área de Planície	Área Desfavorecida	Área de Montanha
Ativos a título Principal	Mínimo	8.000	10.300	16.500
	Máximo	17.300	22.400	35.900
Ativos a título Secundário	Mínimo	4.000	5.150	8.250
	Máximo	8.650	11.200	17.950

Fonte: MAAF

4.2.2 Os empréstimos subsidiados

Na França, desde 1965, existem empréstimos com taxas reduzidas (ou bonificadas), que permitem financiar investimentos ligados ao projeto de instalação, aos custos de produção do primeiro ano, ou à terra sob certas condições. O limite é definido pelo montante da subvenção concedida pelos poderes públicos. A Tabela 2, a seguir, apresenta as taxas concedidas e os limites de subvenção respectivos aplicados atualmente.

Tabela 2: Condições dos empréstimos subsidiados para áreas rurais (em euros)

Condições	Áreas de planície	Áreas desfavorecidas / de montanha
Taxa de empréstimos	2,5%	1%
Limites máximos de equivalente subvenção (subsídio na forma de suporte de interesse)	11 800	22 000

Fonte: MAAF.

4.2.3 Vantagens sociais e fiscais

Os agricultores que possuem entre dezoito e quarenta anos podem se beneficiar de uma isenção parcial do pagamento de contribuições sociais durante cinco anos, de acordo com o seguinte esquema: ano 1 - 65%; ano 2 - 55%; ano 3 - 35%; ano 4 - 25%; ano 5 - 15%. Por fim, algumas vantagens fiscais que podem ser oferecidas:

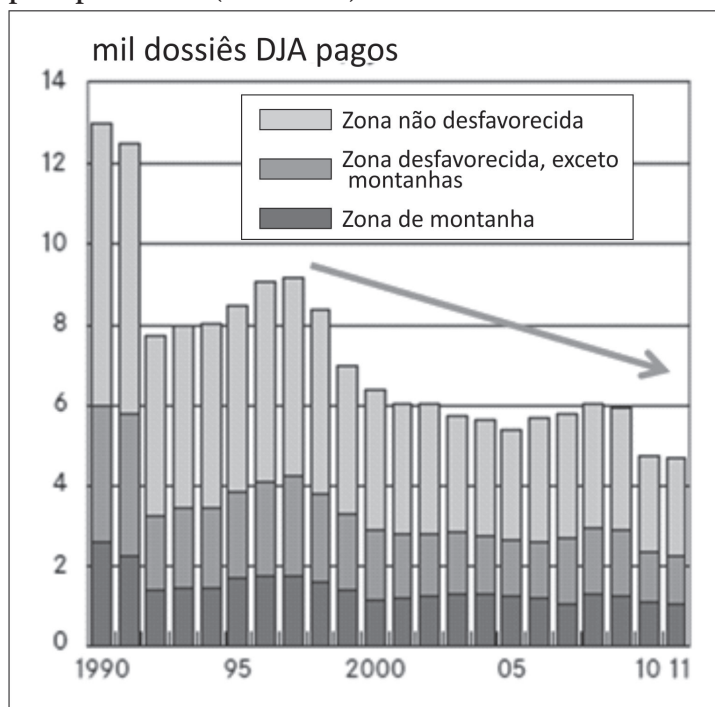
- i) rebate de 50% sobre o lucro efetivo tributável durante um período de cinco anos (essa redução pode chegar a 100% ao ano quando a DJA é incluída nesse balanço);
- ii) redução das taxas departamentais de registro fundiário sobre as aquisições de imóveis rurais;

- iii) desconto de 50% do imposto fundiário sobre propriedades não construídas por cinco anos (as comunidades locais podem conceder um abono adicional, com duração máxima de cinco anos).

4.3 ALGUNS RESULTADOS

Em 2010, 60% dos jovens agricultores e 40% das jovens agricultoras receberam a DJA. Como mostra o Gráfico 3, em 2010 e 2011, foram beneficiados cinco mil produtores por ano, aproximadamente, número que representa uma queda em relação aos anos precedentes.

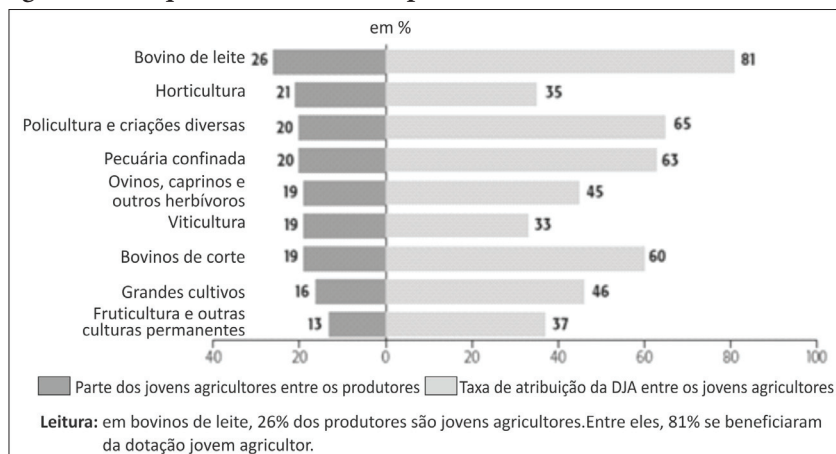
Gráfico 3: Dotações para a instalação de jovens agricultores, por tipo de zona (1990-2011)



Fonte : Graph'Afri 2012 - Agreste – censo agropecuário 2010.

A pecuária é o setor em que há mais instalações e o que recebe o maior auxílio para a instalação, conforme demonstra a Gráfico 4, a seguir.

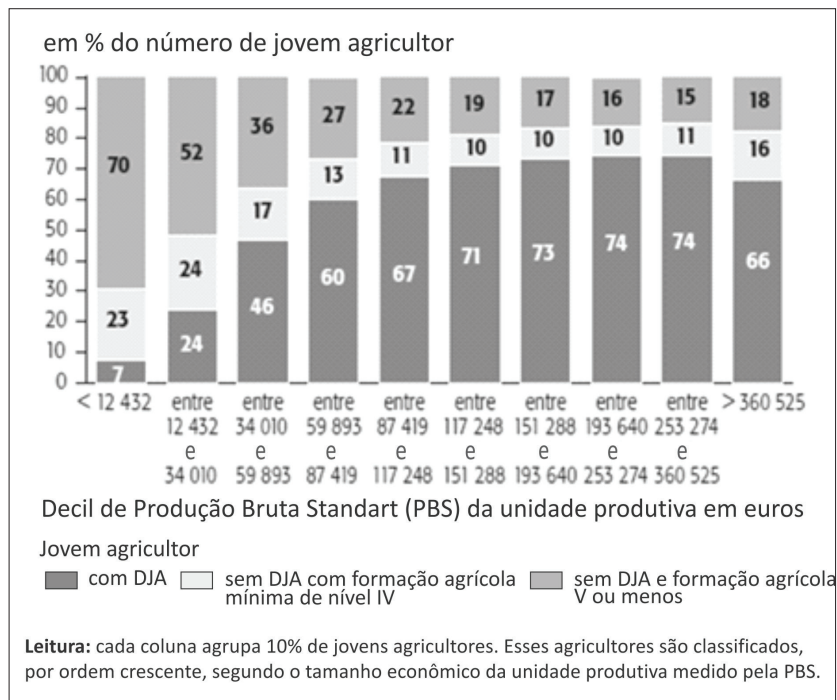
Gráfico 4: Percentuais de jovens agricultores por atividade e de jovens agricultores que receberam DJA, por atividade



Fonte: *Agreste Primeur* número 293, novembro 2012.

Por fim, o Gráfico 5 demonstra que os estabelecimentos agrícolas economicamente mais eficientes são aqueles que recebem mais ajuda. Essas unidades também agrupam os agricultores mais capacitados.

Gráfico 5: Relação entre o percentual de recursos subsidiados aos jovens agricultores via o DJA, perfil de sua formação e porte do estabelecimento



Fonte: *Agreste Primeur* número 293, novembro 2012.

5 CONCLUSÃO

A instalação de jovens agricultores ainda é uma prioridade da política agrícola nacional, mesmo porque a França convive com uma série de estabelecimentos em declínio e com o envelhecimento de seus produtores. Algumas ações já estão em andamento e são revistas regularmente tendo em conta o contexto econômico e social.

Levando em consideração essas evoluções, o Presidente da República, no discurso que fez em 13 de setembro de 2012, durante a

Exposição Internacional de Gado, em Rennes, confiou ao Ministro da Agricultura, da Agroalimentação e da Floresta a renovação e ampliação da política de instalação.

O Ministro Stéphane Le Foll, por conseguinte, anunciou a realização da “assistência à instalação”, que terá por base um tempo de trabalho a ser definido em cada região. Ela será elaborada e acompanhada por um comitê diretor nacional, que teve a primeira sessão realizada em 15 de novembro de 2012, com a participação de todos os atores interessados.

Essa ação de assistência tem por objetivo melhorar a política de instalação por meio da otimização dos dispositivos existentes, aprimorando o percurso para aqueles que desejam se instalar, qualificando a governança e o processo de acesso à terra dos novos agricultores. Pretende responder ao desafio da instalação diante da diversidade da agricultura francesa, promovendo o acesso à profissão de agricultor em todos os locais onde existe demanda. A pretensão é de que as propostas elaboradas até o segundo semestre de 2013 fossem incorporadas na Lei do Futuro para agricultura, alimentação e floresta⁸, recentemente aprovada na França.

8 Para uma síntese da Lei do Futuro ver o Boletim n.45 publicado pelo Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (<http://r1.ufrrj.br/cpda/oppa>) (N.R.T).

UN NUEVO MARCO INSTITUCIONAL DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Manuel Chabalgoity¹

1 PRESENTACIÓN

A partir de 2005, asume en el país una nueva conducción de gobierno, que da inicio a la promoción de un conjunto de cambios sustantivos – para avanzar en la construcción un nuevo estilo de gestión ambiental del territorio hacia un desarrollo sostenible – con el objetivo de superar el heredado rol neo-liberal del Estado, caracterizado por el sesgo prescindente y desregulador, en la consideración de estas materias, por la forma discrecional y muchas veces autoritaria en la toma de decisiones, por la mirada fragmentada, sectorial y del caso a caso en su modalidad de gestión, que conformaba una concepción general que, en sus objetivos y finalidades, estaba desvinculada de los intereses de las grandes mayorías de la población.

En tal sentido, previo al desarrollo del tema, atendiendo a las características institucionales y el alcance internacional del evento que nos convoca, resulta, a nuestro juicio, imprescindible explicitar en una apretadísima síntesis, el sustento o marco conceptual desde el cual nos colocamos para abordar tan complejas temáticas. No hacerlo, nos pondría ante el riesgo de caer en situaciones como las que nos plantea Sergio

¹ Profesor da Universidad da República, Uruguay. Ex. Director Nacional de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Boissier al expresar que cuando se dan respuestas públicas estereotipadas a problemas semejantes en apariencia, pero estructuralmente diferentes, se generan soluciones de una gran ineficiencia.

Partimos de la hipótesis inicial de que las formas de uso de los recursos naturales y las modalidades de ocupación del territorio en nuestro país, constituyen una resultante del estilo de desarrollo social y económico, es decir de las formas que nuestra sociedad fue adoptando en el histórico proceso de transformación social de la naturaleza para satisfacer sus necesidades. En consecuencia, no resulta de leyes naturales, ni divinas, ni de procesos aleatorios o por azar. La actual distribución de población y actividades en el territorio nacional es resultado – respuesta a un conjunto de actuaciones y decisiones sobre las formas de ocupación, uso y transformación del territorio y sus recursos. Adoptadas por actores e instituciones, públicos y privados, de manera sectorial, sin marcos institucionales explícitos de planificación territorial ni de planificación integral del desarrollo económico y social. De tales afirmaciones surgen dos cuestiones-premisas básicas para los temas que nos ocupan, que entendemos pertinente poner en consideración.

- La primera cuestión refiere a la historicidad o carácter procesual de las transformaciones territoriales, donde cada situación puntual sólo puede ser comprendida como producto histórico y como antecedente de una gama de alternativas futuras;
- La segunda cuestión refiere a la conceptualización ambiental del territorio, ya no como mero soporte físico, sino como un espacio-tiempo, donde se expresan diversas y particulares formas de relación entre sociedad y naturaleza; asimismo, particulares formas de relaciones sociales para la apropiación y transformación de la misma.

Tales premisas nos proponen que, conocer y entender la complejidad, la multidimensionalidad y la dinámica de cualquier

territorio implicará, necesariamente, conocer y entender las también complejas relaciones que sus habitantes establecen entre sí, en el proceso social de transformación de la naturaleza atendiendo, en cada momento histórico, a un particular y dominante modo de producción y consumo. De ahí surge que el conocimiento del proceso histórico de las decisiones institucionales, sociales y políticas, que se adoptaron a lo largo del tiempo, en diferentes ámbitos de gobierno, nacional y departamental, nos permitirá entender y explicar, el actual funcionamiento de nuestro territorio (urbano y rural), así como, poder identificar e introducir, en consecuencia, aquellos cambios que se consideren pertinentes.

Para culminar la breve presentación, resta señalar algunos rasgos dominantes de los cambios más notorios en el territorio, principalmente en la última década en el ámbito rural, por su directa relación con los objetivos de este trabajo:

- Desaparición de más de 10.000 productores, en la última década, en su inmensa mayoría de tipo familiar, que representaban más del 20% total de los predios explotados;
- Aumento de la superficie agrícola de secano, acompañado de un aumento en la intensidad del uso asociado a la aplicación de un paquete tecnológico vinculado a la siembra directa (de 450.000 ha en la temporada 2000/2001 a 1.250.000 ha en la temporada 2010/2011);
- Aumento del precio de la tierra, en términos reales y sobre todo en términos comparativos con los productos de exportación;
- Cambio de propiedad y extranjerización de la tierra: se vendieron 5 millones y medio de hectáreas en este período sobre un total de 16 millones;
- Inversión creciente del agronegocio internacional vinculado a los rubros de exportación predominantes (celulosa, soja, otros)

Como otras transformaciones territoriales complementarias, de un mismo y único proceso histórico, más propias del ámbito urbano, se pueden indicar: la irracional expansión territorial de las ciudades no explicadas por el crecimiento de población, el vaciamiento de sus áreas centrales que cuentan con todos los servicios, el incremento de la exclusión y fragmentación socio-territorial, entre otros. Todo lo antes expresado prefiguraba el escenario sobre el cual se comenzó a construir el nuevo marco normativo-institucional para la ordenación ambiental del territorio.

2 EL NUEVO CONTEXTO

El significativo cambio – avance generado a partir del año 2005 se puede sintetizar en el marco conceptual y en las disposiciones específicas de una tríade de leyes de carácter “fundacional” que incorporan una visión renovadora e innovadora, en la implementación de las políticas públicas de desarrollo social y económico. La ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2008), la ley de Política Nacional de Aguas (2009) y la ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana (2009). Si bien acumulan sobre importantes pre-existencias, normativas e institucionales, en su conjunto contribuyen a la conformación de nuevos escenarios, político-institucionales, que desafían a la construcción social de nuevos estilos de ordenación y gestión ambiental del territorio, en tránsito hacia un desarrollo duradero con inclusión y equidad social en la distribución de sus logros y resultados. De modo sintético, en conjunto y en particular, estas nuevas normativas, promueven una fuerte resignificación y revalorización, política y social sobre:

- El rol del Estado en la conducción del proceso de desarrollo social y económico como intérprete del interés general;
- La planificación como instrumento sustantivo para la promoción y gestión de los procesos de desarrollo integral e integrador;
- La participación ciudadana como garantía de transparencia y democratización de los procesos de toma de decisiones.

En la medida que el objeto del presente artículo es avanzar en los elementos más significativos que aporta la nueva ley N°. 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, resulta de orden una mínima referencia en cuanto a los objetivos particulares de las otras normas señaladas.

La ley N°. 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana tiene como principal finalidad la creación de una nueva autoridad local que se denominará Municipio, configurando un tercer nivel de Gobierno y de Administración, luego del Nacional y Departamental, estableciendo sus principales competencias y cometidos así como las formas de funcionamiento y elección.

La ley N°. 18.610 Política Nacional de Aguas, tiene por finalidad la reglamentación del Artículo 47 de la Constitución de la República, plebiscitado en 2004, definiendo que “El agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y al saneamiento son derechos humanos fundamentales reconocidos...”; a su vez reconoce que “Todos los habitantes tienen derecho al acceso al agua potable y al saneamiento. El Estado actuará propendiendo al efectivo ejercicio de tales derechos”; disponiendo también que los usuarios y la sociedad civil, participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos; estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas.

3 LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE

En mayo de 1990, en el contexto de las consideraciones y asuntos, incluidos en la agenda internacional, que prolongaron la realización en Río de Janeiro de la Cumbre de la Tierra de 1992, en Uruguay se sanciona la ley que crea el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Sin embargo, debieron transcurrir 18 años y un significativo cambio en la conducción de gobierno para que se generaran las condiciones políticas y sociales, que permitieron que el país contara por primera vez en su historia con instrumentos novedosos para la planificación y ordenación ambiental del territorio orientados a la promoción de un desarrollo social y económico duradero (sostenible).

El pensamiento neo-liberal que caracterizó la definición e implementación de las políticas públicas de desarrollo durante las últimas décadas del siglo pasado- y que, de modo concomitante, permearon las escasas normativas ambientales y territoriales-, encuentra en nuestro país un punto de inflexión a partir de 2005, generando las condiciones necesarias para que en junio de 2008 el Parlamento Nacional sancionara la ley N° 18.308, que marca un “antes” y un “después” en estas materias. La citada ley, ya en sus primeros artículos, establece y define, entre otros aspectos:

- El marco regulador general para el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible;
- El interés general del ordenamiento del territorio en las zonas sobre las que la República ejerce su soberanía y jurisdicción, incluyendo el mar territorial;
- Las competencias e instrumentos de planificación, participación y actuación en la materia, para los ámbitos de gobierno nacional y departamental;

- Establece que el ordenamiento territorial se orienta hacia la consecución de objetivos de interés nacional y general;
- Que los instrumentos de ordenamiento territorial son de orden público y obligatorios y sus determinaciones serán vinculantes para las instituciones públicas y los particulares;
- Que el ordenamiento territorial es un cometido esencial del Estado y sus disposiciones son de orden público.

A partir de estas precisiones generales se puede plantear cuáles son las grandes diferencias entre la situación previa a la sanción de la ley y la que se pretende alcanzar con su implementación. De otro modo, comprender los elementos centrales que diferencian el período previo a la ley -más de un siglo sin referencias ni regulaciones en esta materia- y el nuevo escenario temporal de organización territorial a construir en el corto, mediano y largo plazo, a partir de aquellas disposiciones.

3.1 LA SITUACIÓN PREVIA A LA LEY

La situación anterior se caracterizó por un estilo de gestión territorial fuertemente focalizado en las áreas urbanas, en los centros poblados, donde el gran territorio rural no era objeto de atención y consideración desde la perspectiva de su ordenamiento. Una rápida revisión de las normativas que regían podrá evidenciar que siempre lo “rural” quedaba definido “como el resto del territorio departamental”; una clara definición por la negativa, nunca definido por sus aptitudes o capacidades para diferentes fines o actividades de carácter social y económico.

Esta realidad determina que podamos plantear la hipótesis de que la gestión territorial estuvo sustentada y apoyada durante muchas décadas, en conceptos, instrumentos y prácticas de “regulación -

urbanística”. Es decir, las regulaciones existentes refería a parámetros tales como: normas de fraccionamientos, edificación y construcción, higiene y otras, siempre relacionadas a los centros poblados. En el **área rural, donde no existía regulación específica, su transformación no requería de autorizaciones territoriales.**

Estas prácticas tenían su sustento normativo en las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal de 1935 y las Leyes de Centros Poblados de 1946. Ambas normas definían materias y asignaban competencias a los gobiernos departamentales, en un contexto de “autonomía” en las decisiones, sin que existiera ningún espacio a nivel del gobierno nacional, que al menos tuviera el cometido de articulación y coordinación supra-departamental de estas materias.

A la ausencia de competencia del gobierno nacional en materia de gestión y ordenación del territorio se adicionaba que la función de planificación del territorio no se definía como cometido asignado a ningún nivel de gobierno, con todas las repercusiones que ello implica. Particularmente, la ausencia de planificación abonó la primacía de miradas de muy corto plazo, fragmentadas, sectoriales, del caso a caso, en la toma de decisiones territoriales, en los espacios en que estas se adoptaban y aplicaban.

La normativa vigente, a la cual – a tres meses de su sanción en abril de 1946 – se le introdujeron modificaciones que permitían considerar por cada gobierno departamental “excepciones”, determinó disímiles interpretaciones del marco normativo y, consecuentemente, una diversidad de modalidades de implementación y gestión de los procesos territoriales. El más claro ejemplo a nivel nacional es la realidad del Área Metropolitana de Montevideo, donde la desigual y contradictoria actuación de los tres gobiernos departamentales involucrados explica, en gran medida, las enormes disfunciones socio-

territoriales y los graves problemas ambientales que hoy se manifiestan en este territorio que concentra más de la mitad de la población del país.

En síntesis, un estilo de “regulación urbanística” del territorio, sin reglas de juego claras, con fuerte discrecionalidad en la decisiones por parte de los gobiernos departamentales, que derivaron en la generación de importantes conflictos y deterioros ambientales en el territorio, cuya visibilidad es mayor en espacios urbanos y costeros, pero que también afectaron con profundidad los espacios rurales (regulados por defecto u omisión) en sus componentes ecosistémicos y sociales, principalmente a los productores familiares de pequeño tamaño de explotación y localización muy asociada a los centros poblados del país.

3.2 LA SITUACIÓN OBJETIVO A CONSTRUIR CON LA VIGENCIA DE LA LEY

Tal como fuera señalado al comienzo del presente ítem, la Ley de OT y DS, plantea la transformación crítica del modelo de gestión territorial pre-existente, promoviendo un nuevo estilo de “gestión integral del territorio”, por tanto que incluye todos los espacios, urbanos, rurales y marítimos, sobre el cual país ejerce soberanía y jurisdicción.

Un nuevo estilo de gestión territorial, orientado a la prevención – anticipación de conflictos y deterioros, donde el Estado asume un rol de iniciativa en la regulación democrática de los procesos territoriales, superando las anteriores prácticas discrecionales en la toma de decisiones.

A tales efectos la nueva ley establece claros principios rectores para el ordenamiento del territorio en procura del desarrollo sostenible, a la vez que introduce claras definiciones sobre su concepto y alcances, determinando con precisión los deberes y derechos territoriales de las personas, creando además una nueva institucionalidad. También avanza en la expresa definición de las materias del ordenamiento territorial y en

la precisa asignación y distribución de competencias entre los diferentes ámbitos de gobierno.

Por primera vez se asigna competencias en estas materias al gobierno nacional, a la vez que, también por primera vez, se establece la planificación como cometidos de los ámbitos de gobiernos nacional y departamental. Muchas novedades que desafían a la creatividad en las respuestas de implementación, de particular relevancia para las áreas rurales, en estrecha relación con los fines de esta colección.

Como un elemento de relevancia y destaque, por las repercusiones que deriva, se señala que la nueva ley establece la expresa regulación al ejercicio del derecho de propiedad privada del suelo, en tanto su uso y ocupación ya no derivará de la mera voluntad o decisión del titular del bien, sino de lo que dispongan los Instrumentos de Ordenamiento Territorial elaborados y aprobados con las garantías de transparencia y democratización de las decisiones. En otros términos, de ahora en más, no cualquier actividad se puede desarrollar en cualquier lugar ni de cualquier manera; sólo corresponde el desarrollo de las actividades en las localizaciones y formas definidas por los instrumentos señalados.

Se configura de este modo el nuevo escenario para la construcción de un modelo alternativo de organización territorial, que permita a través de la elaboración y aprobación de instrumentos de ordenamiento territorial orientar las formas de su ocupación, uso y transformación dirigidas a la superación de las disfunciones del modelo territorial “heredado”.

4 CONCEPTO Y FINALIDADES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

De modo inequívoco la ley da respuesta precisa a la pregunta ¿de qué hablamos?, cuando nos referimos al ordenamiento territorial. En su artículo 3º la Ley De Ordenamiento Territorial nos propone:

Artículo 3°. (Concepto y finalidad). - A los efectos de la presente ley, el ordenamiento territorial es el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales. El ordenamiento territorial es una función pública que se ejerce a través de un sistema integrado de directrices, programas, planes y actuaciones de las instituciones del Estado con competencia a fin de organizar el uso del territorio. Para ello, reconoce la concurrencia de competencias e intereses, genera instrumentos de promoción y regulación de las actuaciones y procesos de ocupación, transformación y uso del territorio (URUGUAY, 2008).

La repuesta es muy precisa, el ordenamiento territorial involucra al conjunto del Estado a través de la ejecución de sus actuaciones transversales, pero que tienen una precisa orientación o finalidad, tal como surge del final del primer inciso. De alguna manera, las actuaciones sobre el territorio que se promuevan y regulan en el marco de los instrumentos de ordenamiento territorial, entendidos estos como una función pública, deberán pasar por el tamiz o malla que conforma esta tríada de finalidades. Si no responden a las mismas, entonces dichos instrumento no serían los promovidos por la Ley. Por tanto ordenamos el territorio para procurar tales finalidades, de otro modo el desarrollo sostenible. Y tal proceso es claramente una “función pública” que ejercen instituciones del Estado. Éste – y no el mercado – es quién conduce estos procesos, acorde a las disposiciones de la Ley.

Otro elemento sustantivo que vale señalar es el expreso reconocimiento de “la concurrencia de competencias e intereses”. Concurrencias y conflictos entre las decisiones que puedan adoptarse

en diferentes ámbitos de gobierno, nacional y departamental, entre diversas decisiones de política sectorial -dentro de un mismo ámbito de gobierno- o, finalmente, de éstos con sectores privados. Lo sustantivo es el reconocimiento expreso de estas realidades como también la precisa definición de que son los instrumentos de ordenamiento territorial – orientados a promover y regular actividades- los que dirimen o resuelven tales concurrencias de competencias e intereses.

De ahí entonces la relevancia que adquieren los instrumentos y sus procesos transparentes y democráticos de elaboración, aprobación e implementación, para orientar los procesos de desarrollo social y económico, que definen las políticas públicas correspondientes.

Si asumimos que la pregunta: ¿qué es el ordenamiento territorial?, encontró la respuesta en los párrafos anteriores, cabría ahora formular tres nuevas preguntas que se desprenden del concepto expuesto, a los efectos de comprender el significado de su concreción.

Al respecto cabe preguntarse, **cuáles** (qué) son las actividades que se promueven y regulan en los procesos de ordenamiento territorial; seguidamente, **cómo** y, finalmente, **quienes** promueven y regulan tales actividades. La Ley también da respuesta precisa a estas interrogantes, que seguidamente expondremos.

4.1 LAS MATERIAS (¿CUÁLES?)

El artículo 4º de la Ley contiene una precisa respuesta sobre las materias del ordenamiento territorial; por tanto que actividades o actuaciones son las que, básicamente, se promoverán y regularán a través de dicho proceso. Asimismo, las “materias” pueden leerse como un claro indicativo sobre los contenidos de los instrumentos.

Artículo 4º. (Materia del ordenamiento territorial).- El ordenamiento territorial y desarrollo sostenible comprende: a) La definición de estrategias de desarrollo sostenible, uso y manejo del territorio en función de objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ecológicos, a través de la planificación; b) El establecimiento de criterios para la localización de las actividades económicas y sociales; c) La identificación y definición de áreas bajo régimen de Administración especial de protección, por su interés ecológico, patrimonial, paisajístico, cultural y de conservación del medio ambiente y los recursos naturales; d) La identificación de zonas de riesgo por la existencia de fenómenos naturales o de instalaciones peligrosas para asentamientos humanos; e) La definición de equipamiento e infraestructuras y de estrategias de consolidación del sistema de asentamientos humanos; f) La previsión de territorio a los fines y usos previstos en los planes; g) El diseño y adopción de instrumentos y procedimientos de gestión que promuevan la planificación del territorio; h) La elaboración e instrumentación de programas, proyectos y actuaciones con incidencia territorial; i) La promoción de estudios para la identificación y análisis de los procesos políticos, sociales y económicos de los que derivan las modalidades de ocupación y ordenamiento del territorio (URUGUAY, 2008).

Una rápida lectura permite concluir sobre el carácter relevante y sustantivo de las materias, que van desde la definición de estrategias de desarrollo sostenible, fijar criterios para localizar actividades, señalamiento de áreas de régimen especial de administración, la previsión de suelo para cumplir los fines de los planes, hasta la promoción de estudios que permitan entender los procesos políticos que sustentan las modalidades de ocupación y ordenamiento del territorio; de otro modo comprender las razones que sustentan el “modelo territorial” heredado.

En varios de los contenidos de los incisos, también es posible identificar su directa y estrecha relación con los temas aquí debatidos. De otro modo, constatar que el ordenamiento territorial en sus definiciones y alcances y en sus materias debe abordar, necesariamente, las condicionantes y oportunidades del contexto socio-territorial a los fines de promover y proteger el desarrollo de actividades propias de la “producción de escala familiar”, acordes a las definiciones que sobre las mismas adopta la Dirección de Desarrollo Rural del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), articulando su compatibilidad territorial con las actividades más afines al agronegocio y otras rurales no agropecuarias.

4.2 LOS INSTRUMENTOS (¿CÓMO?)

El conjunto de disposiciones sobre los procesos de ocupación, uso y transformación territorial, encuentran validez y respaldo para su aplicación en los Instrumentos de Ordenamiento Territorial. Éstos constituyen la respuesta que da la Ley a la pregunta sobre ¿cómo? se promueven y regulan aquellos procesos.

La Ley define un conjunto sustantivo de Instrumentos de O.T. que responden a tres escalas territoriales de planificación y ordenación: la nacional, la regional y la departamental. La primera y la tercera escala se corresponden con los respectivos ámbitos de gobierno, por lo cual la elaboración de los Instrumentos resulta obligatoria para la gestión de las competencias y cometidos de cada jurisdicción. Sin embargo, la escala regional no se corresponde con ningún nivel de gobierno, por lo cual los Instrumentos en esta escala son de elaboración concertada y, por tanto, no obligatoria. Resultan de un acuerdo formal entre dos o más gobiernos departamentales con el gobierno nacional.

En la escala nacional, se generan las mayores innovaciones en la materia en tanto es partir de la Ley que, por primera vez, se otorgan competencias y definen instrumentos en el ámbito del gobierno nacional. Básicamente son dos tipos de Instrumentos:

- Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Art. 9), que constituyen el instrumento general de la política pública en la materia; las materias ya enunciadas en el artículo 4 de la Ley. Más adelante volveremos sobre estas directrices;
- Programas Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Art. 11), constituyen el instrumento para establecer las bases estratégicas y las acciones para la coordinación y cooperación entre las instituciones públicas.

En la escala regional la Ley también define dos tipos e instrumentos:

- Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Artículo: 12), se elaboran cuando dos o más departamentos compartan temas de interés nacional y se demande una coordinación supra-departamental. Su ámbito de aplicación corresponde a la totalidad de la extensión de los departamentos involucrados;
- Planes Inter Departamentales (Artículo: 18), se elaboran para ámbitos de territorio que jurisdiccionalmente pertenecen a dos o más departamentos, por ejemplo, ciudades, cuencas hidrográficas, entre otras. Su ámbito de aplicación corresponde a los límites que se definan como de interés común o compartido.

En la escala departamental es el ámbito para el cual la Ley establece el mayor número de instrumentos, lo cual guarda relación con los niveles de concreción y precisión que adoptan las disposiciones de

promoción y regulación de actividades y actuaciones en el territorio. En un primer nivel define tres instrumentos principales, los dos primeros de aplicación en toda la extensión territorial del departamento y corresponden a:

- Ordenanzas Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Artículo: 15), que constituye el instrumento con las determinaciones generales respecto a la gestión, planificación y actuación territorial en toda la jurisdicción del departamento. Es el que fija las reglas y procedimientos para todos los procesos de planificación así como para la aplicación de todos los cometidos departamentales (deberes y derechos, policía territorial, otros);
- Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Artículo: 16) determina los objetivos del desarrollo social y económico, ambientalmente sostenible del departamento y prefigura el modelo estructural de organización del territorio así como las principales determinaciones que lo concretarán;
- Planes Locales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Artículo: 17) que abarca ámbitos geográficos locales o específicos dentro de un departamento; se orienta a la concreción en detalle de las determinaciones y regulaciones de ocupación, uso y transformación, según las realidades o pre-existencias de cada caso (centros poblados, cuenca, áreas rurales, otras).

En un segundo nivel de Instrumentos -que complementan o derivan de cualquiera de los tres antes definidos- la Ley establece los Instrumentos Especiales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Artículos: 19 a 22), que con diferentes finalidades desarrollan y profundizan determinaciones del otro nivel. Entre ellos se definen:

- Planes parciales, referidos a ordenamiento detallado de áreas identificadas por otro instrumento, con el objeto de ejecutar actuaciones territoriales específicas;
- Planes sectoriales, para la regulación detallada de temas específicos y en particular para el ordenamiento de los aspectos territoriales de las políticas y proyectos sectoriales con impacto estructurante;
- Programas de actuación integrada, constituyen el instrumento para la transformación de sectores de suelo; tienen por finalidad el cumplimiento de los deberes territoriales de cesión, equidistribución de cargas y beneficios, retorno de las valoraciones, urbanización, construcción o desarrollo entre otros;
- Inventarios y catálogos patrimoniales, que identifican y determinan el régimen de protección de sectores territoriales o zonas, con interés de preservación, cultural de carácter histórico, arqueológico, artístico, arquitectónico, ambiental o patrimonial de cualquier orden.

También en esta escala territorial, cabe señalar un instrumento técnico de enorme significación que la Ley asigna como competencia exclusiva a los gobiernos departamentales: la “categorización del suelo” (Artículos: 30 a 34). Constituye una determinante competencia departamental, en tanto, define por agregación en todo el territorio nacional las categorías de suelo: urbano, sub urbano y rural, así como sub categorías dentro de ellos, fijadas por la Ley u otras que puedan definirse o fijarse a nivel departamental.

Lo determinante deriva de que cada categoría y subcategoría que la Ley define tiene asociado los usos y formas de ocupación territorial que se corresponden con cada una. Constituye una muestra más de lo que la propia definición del Ordenamiento Territorial que artículo tres establecía

como concurrencia de competencias e intereses. Por un lado, corresponde a las políticas públicas nacionales la definición de las actividades de desarrollo social y económico, y por otro, a las departamentales en forma concurrente habilitar la localización territorial de aquellas.

4.3 LAS COMPETENCIAS (¿QUIÉNES?)

Este punto refiere a cómo se asignaron las competencias para la elaboración y aprobación de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial. Claramente su elaboración guarda relación con los niveles de gobierno a que corresponden. En el ámbito nacional, las Directrices Nacionales las elabora el Poder Ejecutivo y las aprueba el Poder Legislativo (Artículo: 10). Los Programas Nacionales, los elabora y aprueba el Poder Ejecutivo (Artículo: 11). Las Estrategias Regionales, compete su elaboración al Poder Ejecutivo Nacional en acuerdo formal con los Ejecutivos Departamentales. Su aprobación requiere la sanción por parte de los Legislativos Departamentales que intervienen y un Decreto del Poder Ejecutivo. Se trata de un proceso de compleja aprobación en tanto requiere aunar voluntades de los dos niveles de gobierno que deben concurrir hacia un mismo texto legal.

Los Gobiernos Departamentales – que involucra la actuación conjunta del Ejecutivo y Legislativo departamental – tienen la competencia exclusiva para elaborar, aprobar e implementar todos los Instrumentos de Ordenamiento Territorial de este nivel de gobierno. Dicha competencia, se ejerce a través de procedimientos precisos que se establecen en la propia Ley y que garantizan la participación social e institucional (Artículos: 14, 23 a 25) en todo el proceso. Esto resulta sustantivo toda vez que el único motivo expreso de nulidad de un Instrumento (Artículo 26) se genera por no haber dado cumplimiento a las instancias de participación previstas.

Adicionalmente, los Instrumentos Departamentales previo a su aprobación definitiva, deben cumplir con dos procedimientos ante el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Por un lado solicitar la emisión del Informe de Correspondencia con los demás Instrumentos vigentes y aplicables y, por otro, solicitar la aprobación de la Evaluación Ambiental Estratégica, que se elabora durante el mismo proceso que el Instrumento y constituye la garantía de cumplimiento de las consideraciones ambientales. De otro modo, una garantía de sostenibilidad de las disposiciones del instrumento.

Vale indicar que la asignación de competencias señalada determina que todos los Instrumentos de Ordenamiento -cuya observancia es vinculante y de obligatorio cumplimiento, para los actores e instituciones públicas y privada- que en su implementación afectan y limitan derechos, como el de propiedad privada, deben tener sanción legal, por parte del Legislativo del correspondiente nivel de gobierno. Otra expresión de garantía democrática de los procesos de planificación y ordenamiento ambiental del territorio.

5 LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD

De los puntos anteriores se desprende la complejidad del nuevo sistema de planificación y ordenación ambiental del territorio en procura del desarrollo sostenible, en tanto la diversidad de materias, instrumentos y competencias que se definen y asignan, entre distintos ámbitos de gobierno, que conforma el escenario expresado en el artículo 3º de la Ley, de “concurrency de competencias e intereses”. Esta nueva y desafiante realidad institucional, determinó que la propia Ley creará ámbitos para la **articulación y coordinación** entre los distintos espacios de decisión de política pública sectorial de desarrollo, los distintos ministerios del Poder Ejecutivo, así como, entre los niveles de gobierno

nacional y departamental. La respuesta a tales efectos se encuentra en el artículo 75:

Artículo 75. (Comité Nacional de Ordenamiento Territorial).- Créase el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial para la debida coordinación de las estrategias nacionales con incidencia en el territorio, el que será presidido por el Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y estará integrado por: el Ministro de Transporte y Obras Públicas; el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca; el Ministro de Industria, Energía y Minería; el Ministro de Turismo y Deporte; el Ministro de Defensa Nacional; el Ministro de Economía y Finanzas; el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto; y, el Presidente del Congreso de Intendentes. El Director Nacional de Ordenamiento Territorial ejercerá la Secretaría del Comité Nacional de Ordenamiento Territorial. Los Ministros podrán ser representados por el Subsecretario o el Director General de Secretaría del Ministerio correspondiente, el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto por el respectivo Subdirector y el Presidente del Congreso de Intendentes por sus Vicepresidentes. El Comité podrá requerir la integración temporal de otros Ministros o Intendentes cuando los asuntos a tratar refieran a las competencias de éstos. (subrayado nuestro) (URUGUAY, 2008).

El Comité Nacional constituye un ámbito legal y políticamente jerarquizado para la coordinación y articulación de las políticas públicas con incidencia territorial. Nótese que sólo lo pueden integrar los mayores niveles jerárquicos de los Ministerios, así como de los representantes de los gobiernos departamentales. No se trata por tanto de una comisión o comité al que concurren representantes de ministerios. Son los decidores de mayor nivel los únicos habilitados para integrar

el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial, que conforma por tanto un espacio jerarquizado de decisión política sobre los procesos de ordenamiento territorial. Los cometidos del Comité reafirman lo expresado; sólo transcribimos los dos primeros que dan cuenta de la importancia político-institucional de este espacio de articulación y coordinación:

Artículo 76. (Cometidos del Comité Nacional de Ordenamiento Territorial).- Corresponde al Comité Nacional de Ordenamiento Territorial: a) Contribuir a la formulación de las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, así como los Programas Nacionales y efectuar sus seguimientos; b) Pronunciarse sobre la correspondencia de los demás instrumentos de ordenamiento territorial a las Directrices Nacionales y dictaminar sobre la incidencia de ellos en los intereses nacionales (URUGUAY, 2008).

Complementa la nueva institucionalidad, la creación de ámbitos para la más amplia participación pública y privada en los procesos de planificación y ordenación del territorio, en rol de asesoría preceptiva.

Artículo 73. (Comisión Asesora).- Se comete al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) la constitución de una Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial, a efectos de incorporar las distintas visiones a las políticas del sector. [...] Los Gobiernos Departamentales podrán crear comisiones asesoras con participación de instituciones públicas y privadas y representantes de la sociedad civil, con el cometido de realizar aportes en el proceso de elaboración, ejecución y seguimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales (URUGUAY, 2008).

Nuevamente por la relación que guarda con los temas centrales de este evento, corresponde señalar que esta nueva institucionalidad otorga espacios claros de participación y decisión a los responsables de definir las políticas públicas en materia de “producción agropecuaria familiar”, así como participación en los ámbitos nacionales y departamentales, en rol consultivo y asesor, a los propios actores productivos y sus organizaciones representativas.

6 A MODO DE SÍNTESIS

El nuevo marco institucional conformado en el país a partir, principalmente, de la promulgación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, brinda nuevas y desafiantes oportunidades para avanzar en la concreción de las políticas públicas de desarrollo rural agropecuario con énfasis en la promoción y protección de la “producción de escala familiar”.

Tal como fuera señalado al comienzo, las últimas décadas han marcado un claro retroceso en el número de las explotaciones de menor tamaño (menores a 100 ha); a la vez, la expansión de algunos cultivos de secano asociados al agro-negocio, como la soja, que se ubicó en torno al millón de ha sembradas, proceso que no ha estado ajeno a sustitución de las pre-existencias sociales y productivas, en contextos tampoco exentos de conflicto por el uso del territorio.

En este contexto, las disposiciones de la Ley de Ordenamiento Territorial conforman “una caja de herramientas”, de gran utilidad para avanzar en la conducción de estos conflictos territoriales en todas sus escalas de manifestación. Las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, conforman hoy un proyecto de ley a consideración del Parlamento Nacional para su aprobación. Como fuera dicho, constituyen el instrumento general de la política pública en

las materias del ordenamiento territorial y como tal tendrán por objeto, según lo establece el artículo 9:

Artículo 9. El establecimiento de las bases y principales objetivos estratégicos nacionales en la materia; b) La definición básica de la estructura territorial y la identificación de las actuaciones territoriales estratégicas; c) La formulación de criterios, lineamientos y orientaciones generales para los demás instrumentos de ordenamiento territorial, para las políticas sectoriales con incidencia territorial y para los proyectos de inversión pública con impacto en el territorio nacional; d) La determinación de los espacios sujetos a un régimen especial de protección del medio ambiente y sus áreas adyacentes y las modalidades de aprovechamiento, uso y gestión de los recursos naturales; e) La propuesta de los incentivos y sanciones a aplicar por los organismos correspondientes que contribuyan a la concreción de los planes; f) La proposición de medidas de fortalecimiento institucional y el apoyo a la coordinación y cooperación para la gestión planificada del territorio (URUGUAY, 2008).

Su elaboración implicó desarrollar una reflexión y elaboración transversal que alcanzó al conjunto del Poder Ejecutivo, asumiendo la concurrencia de competencias e intereses. Pretenden dar respuesta y grandes orientaciones para la construcción de un proyecto territorial de largo aliento, basado en la transformación crítica del modelo territorial heredado. Por tanto, tales orientaciones alcanzan de manera directa al gran espacio rural. Para el mismo, se definen el siguiente objetivo estratégico: *“a) promover el desarrollo de la producción primaria, agropecuaria, minera, y pesquera y sus cadenas de valor, articulando acciones para asegurar el uso y manejo sustentable y democrático de los recursos naturales atendiendo a su aptitud, capacidad y a su importancia*

estratégica para el desarrollo local y nacional, como criterio de ordenación y localización"; no cualquier actividad en cualquier localización, para lo cual define estos claros criterios de ordenación.

La aplicación de tales criterios demandará la delimitación de *"áreas de uso preferente"* que las define en su artículo 7º como *"[...] aquellas que posean aptitudes, capacidades y valor estratégico para localizar preferentemente una actividad"*; no excluyendo otras complementarias y/o compatibles. En otras palabras, se constituye como una estrategia sustantiva del ordenamiento territorial el aprovechamiento de la capacidad instalada, de todo tipo, y la aptitud y la capacidad de uso de los recursos naturales. De manera general en el uso productivo agropecuario se hace hincapié en el uso eficiente del agua, en el cuidado del suelo, la promoción de la producción familiar y la coexistencia de cultivos, regulando su localización.

Finalmente, una vez aprobadas por el Parlamento las Directrices Nacionales -junto a sus concreciones más particulares en las Directrices departamentales y en los Planes Locales, principalmente los del ámbito rural- darán contexto y definiciones sustantivas, para avanzar en la implementación de una política pública que promueva la producción agropecuaria familiar, en el marco de un proceso que regule y ordene las formas de ocupar, usar y transformar el territorio en procura de alcanzar un desarrollo rural integral e integrado.

REFERENCIAS

URUGUAY. **Ley n. 18.308**, de 18 de junio de 2008. Ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18308&Anchor=>.

LA EXPERIENCIA DE URUGUAY EN LOS PROCESOS DE ACCESO A LA TIERRA

Andrés Berterreche¹

1 INTRODUCCIÓN

El problema de la tierra en Uruguay va indisolublemente unido a la historia del país. Ya en la revolución artiguista, que dio origen a la primera independencia, tiene como una de sus principales iniciativas el Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para el Fomento de la Campaña y Seguridad de sus Hacendados, conocido como el Reglamento de tierras de septiembre de 1815, verdadera Reforma Agraria, que fue la primera en el continente americano. Luego de lograr la segunda independencia y constituirse como país independiente, siguió un período de guerras civiles, y ya en los albores del siglo XX, en la construcción del Uruguay moderno, empiezan los esfuerzos por desarrollar un sector agrario con una mejor distribución en la tenencia y usufructo del recurso suelo. La propia creación de la Unidad de Fomento Rural del Banco Hipotecario y la posterior creación del Instituto Nacional de Colonización (INC) en el año 1948 fue una respuesta a los problemas de concentración de la tenencia de la tierra. Sin embargo, y a pesar de estos esfuerzos, el problema no sólo existe en nuestros días, sino que se ha agudizado en las últimas décadas, lo que valida la profundización de la acción del Instituto Nacional de Colonización.

¹ Ex Presidente del Directorio del Instituto Nacional de Colonización y actual suplente de Jose Mujica en el Senado.

2 LA GÉNESIS DEL INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACIÓN

Si bien, como se dijo, el origen del INC está en las luchas revolucionarias de principios del siglo XIX y su Reglamento de Tierras, la construcción misma debió esperar a las primeras décadas del siglo XX. Tratando de evitar las desigualdades en la campaña, que provocaban desastrosos efectos sociales, se comienza a pensar en una salida por la vía de la introducción de pequeños cambios estructurales.

El acceso a la tierra por la vía de la venta en condiciones favorables a familias de origen campesina pretendió ir cambiando el paisaje humano rural. Las acciones desarrolladas por pequeñas y aisladas nunca llegaron a tener una afectación de importancia.

En el año 1945, una gremial de segundo grado que agrupaba al sector productivo del campo asociado a la agricultura familiar, la Comisión Nacional de Fomento Rural, convoca a un Congreso Nacional por la Colonización, en la ciudad de Paysandú. Este evento provocó la discusión fermental del tema a nivel nacional, aprovechando una situación que se estaba dando como reacción al latifundio ganadero. Después de un intenso debate, el parlamento vota la ley 11.029, que da origen, en el año 1948, al INC y a las políticas centradas en este Instituto para el acceso a la tierra por parte de los agricultores familiares y los asalariados rurales.

Si bien la ley referida consta de 155 artículos que abarcan todo lo concerniente al acceso a la tierra, las estructuras de las colonias y el desarrollo productivo y social de aquellos que sólo por la vía del Estado podrían usufructuar una fracción de tierra, por lo que se la llamó “una ley programática”, se puede sintetizar en el primer artículo la esencia de la misma:

Artículo 1º.- A los efectos de esta ley, por colonización se entiende el conjunto de medidas a adoptarse de acuerdo con ella para promover **una racional subdivisión de la tierra y su adecuada explotación**, procurando el aumento y mejora de la producción agropecuaria **y la radicación y bienestar del trabajador rural** [subrayado del autor] (URUGUAY, 1948).

En esencia, la ley, al crear el Instituto de Colonización como un Ente Autónomo, separado así de los poderes centrales del Estado, permitía una independencia en su gestión que apostaba por implementar sus políticas. Se la dotó de las tierras que ya tenían las distintas oficinas que realizaban este tipo de acciones y se promovió la enajenación de tierras mediante tres mecanismos: compra directa, expropiación y sustitución del comprador en cualquier compromiso de compra venta de tierras que superara una superficie mínima (en su momento se estableció en 1000 ha y recientemente se pasó a una superficie de 500 ha de productividad media). En ellas se establecían fracciones individuales y a las colonias se las dotaba de carreteras y el resto de los servicios (escuelas, por ejemplo). Mediante un proceso de selección se adjudicaban las fracciones que podían ser arrendadas o vendidas a los colonos pero que quedaban bajo el condicionamiento de la ley para evitar la reconcentración de la tierra.

3 EL DESARROLLO POSTERIOR Y LOS CAMBIOS RECIENTES

A partir de su creación y con el devenir de los años el INC cumplió parcialmente con sus objetivos. Si bien el proceso de colonización se fue dando no superó un papel algo más que testimonial. Según el planteamiento ideológico del gobierno de turno tuvo períodos de profundización y de desaceleración de su actividad.

En el auge de las políticas neoliberales fue cayendo en un proceso de decadencia, producto de la falta de apoyo y financiamiento desde el

aparato del Estado, que desembocó en un planteo de cierre definitivo durante la crisis financiera del 2002. La defensa del Instituto por parte de los propios colonos y aspirantes, gremiales fundacionales y sus trabajadores no permitió su cierre. A partir del 2005 se le dio un nuevo empuje, con una actualización de su ley de creación (ley 18.187) que, sin embargo, no hizo modificaciones sustanciales a la original 11.029), se le otorgó nuevos recursos financieros y se apoyó su acción a favor de la agricultura familiar y los asalariados rurales.

A la fecha de elaboración de este artículo el Ente cuenta con 380.000 ha en propiedad, que son arrendadas a un número cercano a 3.000 familias colonas, unas 150.000 ha en propiedad de colonos propietarios pero afectados a la ley. Con una labor descentralizada en el territorio con 13 regionales en todo el país, el Instituto cuenta en la actualidad con una plantilla de 220 trabajadores. Es de destacar, y reafirmando lo establecido en el párrafo anterior, que cerca del 25 % de las tierras que forman parte del patrimonio fundiario del INC se ha adquirido en los últimos 8 años.

Actualmente se viene desarrollando una nueva metodología de acción, planificada a partir de un Plan Estratégico. Se plantea el trabajo en el territorio cada vez más descentralizado con servicios de apoyo centralizados, priorizando las organizaciones e institucionalidad a nivel territorial, tanto de productores familiares como de asalariados rurales, proyectos colectivos, y la integración con la institucionalidad pública agropecuaria.

La fase actual puede ser considerada como una etapa de revitalización integral, ya que no se trata solamente de la incorporación de tierras, sino de ver cómo se las distribuye, cómo se las trabaja, cómo se las produce, a quiénes se las destina, es decir, integrando lo productivo, lo social, lo organizativo y lo territorial.

El INC ha permitido el acceso a la tierra a familias que de otra manera nunca hubieran podido hacer uso de la misma, trabajar y vivir en ella. La idea de “colonia” como espacio de desarrollo integral, se mantiene vigente y es querida y requerida por muchos: colonos, colonias, escuelas en las colonias y funcionarios del INC. Este “querer” es el cimiento para desarrollar un “nuevo proyecto colonizador”, o una “recolonización”, recogiendo la historia, respetando la realidad de las colonias, y su diversidad. Ha permitido mantener viva la idea **de la tierra como bien social** y la discusión de la propiedad agraria como propiedad social.

4 TRES MODELOS ACTUALES

La realidad actual difiere en mucho de las circunstancias que dieron origen al INC. La concentración histórica en el latifundio ganadero dio paso al desarrollo de las fuerzas productivas sobre todo a partir de la aparición del denominado “agronegocio”. Este se desarrolló a expensas del desplazamiento de la vieja estructura agraria concentradora, pero también con el desplazamiento de buena parte de la agricultura familiar. Este hecho, que no se restringe a la realidad uruguaya, ha sido motivo de estudio por los efectos negativos que se generan a nivel de la ruralidad. Hasta los organismos internacionales como la FAO o aún el Banco Mundial le han dedicado su atención y le dieron un nuevo término como el “acaparamiento de tierras” (*landgrabbing*). Esto ha sido ejecutado por Estados así como por empresas transnacionales, movidos por la especulación y el incremento del valor de los productos agrícolas primarios.

Este escenario no sólo no invalida la acción de un organismo como el INC, sino que su justificación se potencializa. Es por ello que ante este nuevo desafío se debió plantear nuevas formas de combate a un nuevo sistema concentrador. A continuación se presentan, solo a manera de ejemplo, tres formas en las que el INC ha planteado su acción.

4.1 LA COLONIA RAÚL SENDIC ANTONACCIO Y LA RELACIÓN CON LOS SINDICATOS DE ASALARIADOS RURALES

En las movilizaciones sociales de la década de los 60 a nivel rural tuvieron un protagonismo central los asalariados de la caña de azúcar. La organización de estos trabajadores, postergados perpetuos, dio origen a un sindicato altamente organizado y combativo. A partir de este sustrato y con la reactivación de la producción cañera por la definición estratégica del sector sucro alcoholero, el INC adquirió 2000 ha para establecer en 5 o 6 grupos de asalariados rurales y pequeños productores para el trabajo colectivo de sus propias fracciones cañeras, dando origen a la Colonia Raúl Sendic Antonacio, denominada así por ser éste el organizador de los grupos de asalariados rurales en los albores de sus luchas. La propuesta fue dar a estos grupos superficies colectivas mínimas para su desarrollo, acompañando el proceso de apoyos financieros, de asistencia técnica y de integración en el proceso agroindustrial. No sin altibajos se ha logrado que al día de hoy 55 familias de trabajadores y pequeños productores hayan podido desarrollarse y tener una vida digna. Para ello ha sido fundamental la conjunción de una extensión mínima económicamente viable (30 ha por familia que integra el grupo, aunque el trabajo en la fracción es colectivo), el levantamiento de las restricciones que tiene un asalariado que accede a la tierra y la integración de la cadena.

Si bien esta experiencia se sigue evaluando, como consecuencia de los resultados obtenidos, ya se está en un proceso de multiplicación en cientos de hectáreas que el Instituto ha adquirido para continuar el apoyo a este sector de trabajadores rurales.

4.2 EL PROGRAMA DE ESTABILIDAD DE LECHEROS ARRENDATARIOS

El sector lechero uruguayo tiene una serie de características que lo hacen de particular importancia. Además de ser altamente competitivo, es un gran generador de empleo tanto a nivel agropecuario como industrial, tiene una alta presencia de la agricultura familiar y tiene un 50 % de sus unidades productivas bajo la forma de arrendamiento.

Esto último hace que con la expansión de la agricultura por parte del “agronegocio”, sea el sector que más se pone en riesgo de ser desplazado. Cuando los propietarios venden a los capitales del “agronegocio”, el lechero arrendatario es expulsado con pocas posibilidades de reinstalarse. Esto, además, hace que se pierda una inversión que toda la sociedad ha realizado en la infraestructura necesaria durante décadas y la integración social que existe en el territorio.

Atento a esta situación el INC diseñó un programa donde compra al propietario la tierra dejando al arrendatario lechero como arrendatario colono, lo que da estabilidad y proyecta en el tiempo la unidad familiar y los procesos de sucesión en el campo. Se le pone condiciones adicionales para que el programa pueda ejecutarse: el arrendatario debe ser joven o en su defecto demostrar que existe posibilidades de sucesión, una productividad mínima exigida que está un 20% por encima de la media nacional, se ata el precio de la compra al de la renta en un 3% para evitar la posibilidad de acuerdos espurios entre el propietario y el arrendatario, la obligatoriedad de remisión a una planta industrial con dos objetivos: la formalidad del productor y la posibilidad de tener un organismo de retención que asegure el pago, una superficie no inferior a 30 ha y no superior a 150 y un máximo de valor de venta por hectárea.

A pesar de lo estricto de las condicionantes, que dan rigidez al sistema, ya varias familias se han plegado al mismo, permitiendo su permanencia como productores lecheros.

4.3 LOS SISTEMAS COLECTIVOS DE ACCESO A LA TIERRA

El proceso actual de acaparamiento y especulación de la tierra ha determinado un alza continua del valor de la misma. Lo que al mismo tiempo, ha provocado un aumento de los valores de mercado en el arrendamiento. Esto tiene varias consecuencias: un aumento de aspirantes a tierras por el efecto del desplazamiento al aumentar el costo de la renta, una dificultad mayor del INC para la adquisición de tierras con presupuestos que han aumentado pero en menor medida que el valor considerado, el valor per capita del bien que se considera para la ejecución de este tipo de políticas sociales. Se debe agregar además la necesidad de aumentar la escala, en relación a las nuevas tecnologías disponibles, para los productores familiares. Todo esto llevó a idear nuevas propuestas que consideraran el acceso a la tierra en forma asociativa. Se superan así las limitantes analizadas, mejorando los parámetros de competitividad para los grupos. A continuación se exponen en forma genérica algunos de los modelos formulados a tales efectos.

4.3.1 Bancos de Forraje

Ante los efectos del cambio climático, uno de los mecanismos de adaptación al mismo ha sido la producción de energía, proteína y fibra para el ganado, fuera del predio directamente en producción. Los pequeños productores familiares no tienen capacidad tecnológica, financiera y sobre todo de recurso suelo para poder hacer frente a una propuesta de este tipo. En este sentido se adquirió un predio de unas 300 ha para generar producción agrícola con el fin de obtener los productos para alimentar a los ganados de 30 pequeños productores que pertenecían a una gremial de carácter territorial. Ello permitió la producción planificada, tecnológicamente viable y económicamente sostenible, que

dio estabilidad productiva. Ante el éxito de esta primera experiencia hoy se está replicando con esta misma y otras gremiales de productores familiares en varios puntos del país.

4.3.2 Campos de Recría

Es ésta una de las experiencias de carácter asociativo más antiguas en el Instituto. En los establecimientos lecheros, cuando la superficie es una limitante para el desarrollo de la economía productiva familiar, se trata que en el predio se intensifique la categoría de ganado directamente productiva, es decir las vacas en ordeño. Es así que las vaquillonas a criar y luego inseminar se llevan a campos de manejos colectivos de esa categoría, dando un manejo común y una gestión sanitaria estandarizada que asegura una mayor eficiencia y liberando campo para las vacas en ordeño. En la actualidad existen una docena de campos de recría funcionando en la órbita del INC.

4.3.3 Predios de gestión colectiva

Además de los dos casos anteriores, que son de aplicación principalmente en el sector lechero, hay un número importante de nuevas experiencias de gestión colectiva en el sector ganadero. Estos van desde la simple gestión de los ganados de cada participante - potencializando las ventajas de la escala y profesionalización del manejo, pero manteniendo la individualización particular de cada animal - hasta sistemas totalmente colectivizados, donde el rodeo o la majada es común al grupo; existiendo una diversidad de situaciones intermedias.

Hoy la mayor parte de los ingresos a los campos del Instituto tienen esta característica, sin abandonar por ello las históricas experiencias de acceso individual a la tierra. Para el éxito de cualquiera de estas

experiencias es importante la historia anterior del grupo, su solidez organizativa, la presencia de técnicos que apoyen su asistencia técnica y la madurez en la autogestión.

5 LAS PRÓXIMAS ACCIONES

El escenario actual y los desafíos en la temática del acceso a la tierra de los productores familiares y los asalariados rurales requerirán acciones netas y contundentes:

- Una legislación que ponga límite, o al menos desestime, la concentración de la tierra. Deberá incluir la prohibición de compra por parte de otros Estados, y el freno a la libre acción especulativa del capital transnacional;
- Revitalizar y desarrollar las viejas colonias pero concebidas desde una nueva visión de desarrollo, cumpliendo con la integralidad de los aspectos considerados en la ley 11.029;
- Atender a las necesidades de aspirantes de tierras priorizando productores familiares sin tierra, con problemas de escala y a los asalariados rurales, perpetuos olvidados de las políticas del Estado;
- Priorizar las propuestas asociativas y a las familias jóvenes que se radicarán en el campo, asegurando la mayor participación y el mantenimiento en el tiempo de las acciones del Instituto;
- Al mismo tiempo profundizar el financiamiento del INC para poder ser un operador de importancia en el mercado de la tierra a nivel nacional. La reorientación del ahorro nacional hacia estos fines permitiría disputar el espacio a los capitales especulativos, generando al mismo tiempo una palanca para las políticas de desarrollo rural y obteniendo una renta de alta seguridad para el conjunto de la sociedad, ganando en soberanía;

Sólo se considerará la adjudicación en arrendamiento o enfiteusis de las tierras en propiedad social. Las reformas agrarias de carácter propietario inmersas en modelos de sociedades capitalistas han fracasado porque a la larga reproducen el modelo concentrador y de expulsión de los “perdedores” del sistema. Solo la concepción de la propiedad social donde el Estado da el usufructo, protege de los vaivenes del mercado, pero al mismo tiempo pone condiciones de producción, sostenibilidad y equidad, permitiendo una visión redistributiva no en la propiedad, sino en el uso del recurso, que en definitiva es del conjunto de la sociedad.

REFERENCIAS

URUGUAY. **Ley n. 11.029**, de 10 de enero de 1948. Instituto Nacional de Colonización Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=11029&Anchor=#art35>.



LAS CONTINUIDADES Y RUPTURAS EN LA ESTRUCTURA AGRARIA EN EL URUGUAY DEL SIGLO XXI

Juan Romero¹

Alberto Riella²

1 INTRODUCCIÓN

La estructura agraria en Uruguay se consolida en forma temprana con el alumbramiento de los campos en 1875 impulsado por el militarismo del siglo XIX para poner fin a las disputas de la propiedad del ganado y comenzar a modernizar la estancia cimarrona. Este proceso benefició la consolidación de un modelo hegemónico de latifundio ganadero extensivo demarcando y otorgando la propiedad legal de las tierras a los grandes terratenientes. El propio proceso por el cual se implementó el alambramiento de medianería forzosa, supuso que quien no tenía recursos para financiar las inversiones requeridas era desplazado por los vecinos que sí disponían de esos recursos, o que produjo una fuerte producción de los pequeños establecimientos (BARRÁN; NAHÚM, 1990).

Una característica central de este proceso, es que logró cubrir con el alumbramiento en muy poco tiempo todo el territorio productivo del país. Ello significó entonces dejar al país de manera muy temprana sin frontera agrícola para nuevas colonizaciones, lo que produjo una particularidad muy importante de la estructura agraria uruguaya y de sus futuros conflictos.

1 Universidad de la República - Departamento de Ciencias Sociales.

2 Universidad de la República - Departamento de Ciencias Sociales.

Como puede observarse en la Tabla 1 (ver Anexos), el resultado de este proceso fue que a inicios del siglo XX, 3700 productores controlaban ya en esa época el 65% de la superficie agrícola, lo que matrizó una constante en la estructura agraria del país que con variaciones menores se mantiene hasta nuestro tiempo.

El desarrollo de la producción agropecuaria que se produce a partir del alambramiento y la introducción de nuevas razas y tecnología de manejo, permitió al país incorporarse a la incipiente industria frigorífica, incorporando a la producción de carnes refrigeradas a las de cuero y lana. Este paquete tecnológico permitió la expansión de la producción hasta mediados de la década de 1930, donde ese modelo tecnológico comienza a estancarse una vez que se alcanza la máxima producción posible con pasturas naturales.

En la década de 1940 el país comienza a desarrollar un modelo de industrialización interna y protección que busca entre otros objetivos el desarrollo de la agricultura, aprovechando la mecanización creciente fomentando la expansión de los cereales mediante la promoción de medianos y pequeños agricultores. Es así que se produce un fuerte crecimiento del número de establecimientos del estrato pequeños y medianos productores, que alcanzan su máxima expresión en la década de 1960, donde llegaron a representar casi al 75% de los productores de la época (MGAP; DIEA; CGA, 1990).

A partir de esa fecha comienza el declive de la agricultura, producto de la caída de los precios internacionales, de las materias primas y del proceso de liberalización de la economía que impulsarán la dictadura militar y los gobiernos siguientes hasta comenzado el siglo XXI. En ese lapso la estructura agraria pierde más de la mitad de los productores del estrato más pequeño.

Este largo período estuvo marcado por el estancamiento de la ganadería y por el desarrollo de importantes complejos agroindustriales como arroz, citrus y lechería principalmente, que aportaron el

dinamismo al sector, conformando una fuerte base de empresarios rurales de mediano y gran porte vinculados a dichas producciones. Nuevamente, estas alteraciones en la estructura productiva se realizaron sin una transformación importante de la estructura agraria, más bien estas se apoyaron en la concentración de la tierra existente y dieron un nuevo empuje a la exclusión de la pequeña producción.

La dinámica productiva de estas décadas, estuvo marcada también por una fuerte reducción de la población rural y un debilitamiento de las redes sociales de articulación de los territorios rurales, aumentando la pobreza y produciendo un fuerte letargo de las pequeñas localidades vinculadas al agro. Los mercados de empleo si volvieron cada vez más zafrales y se produjo una urbanización de la fuerza de trabajo rural. Estos procesos, produjeron un impacto diferencial según las distintas regiones del país, generando en algunos territorios fuertes problemas de cohesión social y territorial, el vaciamiento de los espacios públicos en las zonas rurales y el aumento de las desigualdades territoriales en el país (RIELLA et al., 2011).

2 EL ESCENARIO ACTUAL

A mediados de la primera década del siglo XXI este escenario cambia radicalmente. El crecimiento a nivel internacional de los precios de las materias primas, a raíz de la demanda de energía y alimentos (RUBIO, 2008), produce un ciclo de expansión productiva y alza de los precios que transforma al sector agropecuario nacional. Un indicador claro de estos cambios es la evolución del precio de la tierra en el país que en esos años aumenta casi ocho veces su valor, con precios record, alcanzando en los casos de las tierras más fértiles precios similares a los de la región fronteriza³.

3 Históricamente el precio de la tierra en Uruguay a igual calidad del suelo, han sido más bajos que en los países fronterizos (VASALLO, 1994).

Este nuevo contexto está signado por cuatro factores que conjugados entre si componen el escenario socio económico actual sobre el cual debe analizarse la estructura agraria contemporánea nacional. Ellos son las alteraciones en el uso del suelo, los cambios legales para la tenencia de la tierra, la extranjerización y el dinamismo del mercado de tierras.

El primer factor está vinculado a los cambios producidos en el uso del suelo en el país en los últimos 10 años. Se desarrollan en este período dos tipos fundamentales de producciones caracterizadas por la dinámica que representan tanto en lo productivo y tecnológico como su impacto en la estructura agraria: la producción de granos y la forestación.

En materia de agricultura la producción de la soja estuvo al frente de la expansión del área productiva, pasando de 10.000 has en la zafra 2000 a 859.000 has en la zafra 2010. Otro indicador a tener en cuenta, refiere al incremento en las exportaciones de dicho grano ya que en el 2001 era de 1,6 millones de U\$S y en el 2010 pasa a 705 millones de U\$S transformándose en el principal rubro agrícola de exportación del país (MGAP; DIEA; 2012).

Esto fue acompañado también por un cambio en el paquete tecnológico, introduciendo la siembra directa y la de utilización variedades transgénicas. Esta expansión está muy focalizada especialmente en el litoral donde aparece una fuerte presencia de inversión extranjera, principalmente de origen argentino. Dicho proceso se dio mediante un fuerte aumento de los rendimientos por hectárea y con una fuerte concentración de la producción que llevó a que las chacras mayores a 1000 hectáreas pasaran de representar un 20% a mediados de la década a un 50% en el 2010 (GONSALVES, 2010). Se advierte la misma tendencia en el acopio y distribución del grano

donde se concentra en 5 firmas exportadoras el 77 % del volumen comercializado.

También otros sectores agrícolas han mostrado un gran dinamismo en la última década, como el trigo, el arroz, la cebada y el girasol, lo que ha llevado conjuntamente con la soja a que el área agrícola total del país de 400.000 has en el año 2000 a 1.200.000 en el año 2011 (ANUARIO MGAP; 2012).

El otro sector que presentó expansión fue la producción forestal, que a partir de una legislación que fomentó su desarrollo en el país en los años 90 y la instalación de una planta procesadora de pasta de celulosa en el 2005 impulsó un aumento de la superficie dedicada a este rubro de casi un millón y medio de hectáreas en el 2012. Esta expansión se dio en base a empresas transnacionales que se transforman en grandes propietarios de tierra, llevando la concentración de la propiedad de la tierra a niveles impensados para la escala uruguaya. Las tres principales empresas forestales tienen en conjunto más de medio millón de hectáreas de posesión directa (URUGUAY XXI, 2013).

La dinámica que imprimen estos dos rubros y la presión que ejercen sobre la tierra por las sobre ganancias de este período llevan a la reestructuración del resto de los sectores productivos agropecuarios del país. La forestación comienza a competir por la tierra con la ganadería extensiva y la agricultura con la lechería, produciendo como vimos un fuerte crecimiento de los precios de los campos.

Pero como la suba de precios internacionales de los alimentos también impulsó una fuerte inversión tecnológica y de gestión de la ganadería y la lechería estos aumentaron su eficiencia elevando la productividad, generando aún más presiones en el mercado de tierras y un fuerte proceso de concentración de la producción en todos los rubros dinámicos. Esto quedó evidenciado con los resultados del último censo

agropecuario, donde se produce un nuevo descenso en el número de pequeños productores llegando a su mínimo histórico aún por debajo de lo que representaban en 1908.

En este sentido la lechería es un ejemplo ya que presenta una reducción de su área un 15% pasando de 1 millón en 2000 a 850 mil has en el 2011 al tiempo que el número de productores se reduce un 23%, pero su producción aumenta aproximadamente un 55%. En la ganadería también se produce una fuerte intensificación de la producción por hectárea, el nivel de extracción del ganado sobre el rodeo pasa de un promedio de 10% del período 1974 – 1990, posteriormente a un promedio de 15% durante 1990 a 2000 para un 19,6% al inicio de la década del 2000 a un 20,3% en 2011/12, década esta última que se caracteriza por sostener este coeficiente de extracción en forma constante y no coyuntural como se observaba en las anteriores, muchas veces por situaciones de liquidación de stock⁴ (MURGUÍA, 2006). Esto es producto de nuevas tecnologías de cría y engorde del ganado y la aparición de la alimentación a corral y una fuerte articulación vertical con los frigoríficos que pasan a ser propiedad de capitales brasileños y que tienden a tener producción propia comprando establecimientos ganaderos de gran porte.

Un segundo factor que debe ser considerado para analizar la estructura agraria actual son las modificaciones legales que se introdujeron a finales de los 90 que permitieron la compra de tierras por parte de las Sociedades Anónimas. Esta medida que buscaba fomentar la inversión en un sector deprimido resultó un incentivo muy importante en el ciclo económico de crecimiento cambiando radicalmente las características de la tenencia, ya que las personas físicas, propietarios tradicionales de los establecimientos, perdieron importancia relativa

4 Anuario Estadístico – MGAP, 2000.

frente a los inversores nacionales, pero fundamentalmente extranjeros, que mediante esta nueva forma jurídica de tenencia ingresaron masivamente al mercado de tierras del país. El último censo, indica que 43% de la superficie productiva del país está en manos de estas sociedades anónimas, lo que señala la profundidad de las transformaciones en el sistema de tenencia de la tierra y la complejidad para el análisis de la estructura agraria contemporánea del país.

El tercer factor asociado a estos cambios que ya se ha soslayado con anterioridad, es la extranjerización de la propiedad de la tierra por diferentes vías. La presencia de empresas trasnacionales europeas y chilenas comprando grandes superficies de tierra para la forestación, la inversión brasileña en el arroz, la industria cárnica y en los campos ganaderos, así como la presencia directa de empresas e inversionistas argentinos en la soja marcan los principales rasgos de extranjerización. También es de destacar la aparición de inversiones directas en grandes establecimientos en el sector en otros rubros como la lechería y la fruticultura entre otros, donde existe una presencia importante de capitales europeos. La importancia cuantitativa de esta extranjerización es difícil de estimar, dado que la mayoría de estas inversiones se realizan en forma de Sociedades Anónimas, lo que no registra, por tanto, nacionalidad de los accionistas. Pero sin duda estos son agentes cada vez más determinantes en estructura agraria del país, lo que supone atender en particular de sus estrategias y comportamientos, para poder dar cuenta de la influencia que pueden tener a mediano plazo en el país y su estructura agraria.

El cuarto factor que combina los anteriores es sin duda el comportamiento del mercado de tierras en el país, que movido por las dinámicas que ya hemos comentado, ha tenido un ascenso vertiginoso en el número de transacciones y cantidad de hectáreas involucradas

en estos últimos años. Entre el 2000 y el 2011 comercializó casi el 41% del total de la superficie agraria del país⁵. En ese periodo el número de operaciones compra-venta llegaron a 25.000, significando la comercialización de 6.780.000 (DIEA 2012). Si se analiza las ventas por escala de superficie, se aprecia que las hectáreas correspondientes al estrato de productores familiares fueron los que mayor niveles tienen de transacciones, lo que indicaría que este dinamismo en la compra de tierras tiende a afectar a los predios menores y fomentando el aumento promedio del tamaño de los predios⁶. También una característica de estas compra-ventas es que la mayoría absoluta (54%) del total de las hectáreas vendidas en este período, han sido adquiridas por Sociedades Anónimas⁷.

Esta presión sobre la tierra se observa también en el mercado de arrendamientos. En el período analizado, la superficie arrendada va creciendo año a año. En el censo del 2011 se registraron bajo esta forma de tenencia 2.500.000 de hectáreas, de las cuales 900.000 se habían arrendado ese mismo año⁸. Esto muestra además de la profundidad de las transformaciones productivas y el dinamismo de los sectores agroexportadores, la fuerte presión que ejercen estos agentes económicos sobre la estructura agraria actual (MGAP/ DIEA, 2012).

El corolario de todos estos factores ha sido el aumento del precio de la tierra que al inicio del año 2000 tenía un valor de precio promedio

5 La superficie que cambió de propietario descontando las transacciones repetidas fue el 84 % del área comercializada en el periodo 2000-2007, o sea, 4,3 millones de hectáreas sobre 5.1 millones.

6 36 % de la superficie vendida corresponde a superficie <500 has) (GONSALVES, 2010).

7 En el período 2000 – 2008 los uruguayos compraron 1,75 millones de has menos que las que vendieron en el mismo periodo, pasando estas a manos de extranjeros y especialmente a Sociedades Anónimas.

8 El plazo de arriendo más común es de entre uno y dos años por contrato, aunque también existe un 20% de arriendos plazos mayores a 3 años vinculados a la ganadería.

por hectárea vendida de U\$S448, pasando en el 2011 a un valor promedio de U\$S3196. En las regiones con mayor aptitud agrícola el precio promedio superó los U\$S5000a fines del período. Los precios de los arriendos también mostraron un aumento importante en el período, pasando de U\$S28 promedio en el año base a U\$S152 la hectárea en el 2011, y en los predios agrícolas el precio de arriendo promedio se ubicó por encima de los U\$S300 para ese año. El acceso a la tierra, la democratización de la estructura agraria y los intentos por reducir su grado de concentración se han visto detenidos por las dificultades y por el papel de los actores que actúan en ella.

3 LA ESTRUCTURA AGRARIA ACTUAL EN UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

En la tabla 2 (ver anexos) se señala la evolución entre 1908 y 2011 del número de explotaciones agrarias, de acuerdo a tres estratos de superficie según el criterio establecido por Finch (1980). Los factores que se han señalado anteriormente, comenzaron a operar de manera decisiva en el mundo agrario a partir del principio de este siglo, muestran sus primeros efectos globales en la estructura agraria que nos muestra el censo agropecuario del año 2011. El número de explotaciones agropecuarias se redujo casi un 20% en la última década. En términos absolutos el único incremento fue el de los predios mayores, que aumentaron en 2,5%, en tanto los predios pequeños se redujeron un 27% y los medianos un 9%.

Si comparamos en términos relativos el año 2011 con lo de las dos décadas anteriores, encontramos un aumento de los predios mayores a mil hectáreas y de los predios medianos y una fuerte reducción de los pequeños. Por tanto, la combinación de los procesos descritos anteriormente mostrarían una fuerte propensión a la concentración de

la tierra aún más fuerte que en los procesos de liberalización de los años 90. La diferencia con ellos radicaría en que estos operarían más por la fuerza de los agentes económicos del mercado frente a la imposibilidad de regulación estatal que los anteriores, que fueron provocados principalmente por los cambios en las regulaciones en los mercados más que por una fuerza económica pujante.

Sin embargo, cuando observamos estos procesos en términos relativos (tablas 2 y 3, ver anexos), vemos que la estructura agraria contemporánea es curiosamente muy similar a la que existía al inicio del siglo XX, y que la misma, si bien ha sufrido transformaciones, ha mantenido estable el grado de concentración de la tierra en los estratos altos. Lo que más se destaca en esta última década es el acelerado aumento de las explotaciones de mayor tamaño, que muestra el mayor aumento intercensal de todo el siglo. En tanto los predios medianos también crecen en número de establecimiento. En cambio el estrato de explotaciones pequeñas alcanza su valor más bajo en todo el siglo, luego de haber crecido en forma sostenida hasta la década de los '60 donde comienza un declive que se acelera en esta última década.

Algo similar sucede cuando analizamos la variación en la superficie que es controlada por cada estrato. El estrato mayor recoge un crecimiento de casi un 4% en tanto el peso del estrato medio se reduce en primera vez en cuarenta años, retornando a controlar la superficie que tenía en 1970 y la superficie de los establecimientos menores cae abruptamente en el período, pasando a controlar solo el 4,5% de la superficie total. Este valor es casi similar al incremento de superficie que tuvieron los grandes predios solo en el último decenio.

El análisis de largo plazo evidencia un largo proceso de más de 40 años de aumento de la concentración de la tierra, agudizado en la última década, donde se combina la reducción de predios pequeños y

ahora medianos con un aumento de la superficie bajo control del estrato mayor.

4 POBLACIÓN RURAL Y CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA AGRARIA

Estas fuertes transformaciones producidas en la estructura agraria en la última década, han afectado significativamente a la población rural. La desaparición de casi el 30% de las pequeñas explotaciones y casi un 10% de las medianas, produjo una reducción de la población residente en el medio rural disperso, que ha alcanzado su mínimo histórico de 6% del total de la población, con una reducción del periodo intercensal del 25%. También se dio una reestructuración de los centros poblados menores, vinculados a las áreas rurales, los cuales han en muchos casos aumentado su población a causa de la articulación y servicios que le prestan a los rubros más dinámicos y a los grandes establecimientos, sobre todo en mano de obra y servicios.

Pero paradójicamente es en estos pequeños pueblos donde se encuentran los mayores porcentajes de pobreza en el país, expresando de alguna manera las desigualdades observadas en la estructura agraria. Las fuertes políticas sociales y el fomento de los derechos laborales incentivadas por este gobierno para combatir la pobreza, han logrado reducirla sustancialmente, pero la incidencia mayor de personas pobres sigue estando en estos lugares (RIELLA, 2009). Una interpretación posible de esta persistencia, puede explicarse por la falta de creación de una cantidad suficiente de empleos de calidad que ofrece el sector agrario que contrarreste los efectos socialmente negativos que produce una estructura agraria tan concentrada. No hay que olvidar que Uruguay es uno de los países que presenta el mayor grado de asalarización en el medio rural del mundo.

5 ESTRUCTURA AGRARIA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL GOBIERNO PROGRESISTA

En general, los cambios reseñados en la estructura agraria han sido en el sentido esperado, dadas las transformaciones productivas y el crecimiento económico que el sector ha tenido en la última década. Esta expansión capitalista en el agro, a influjo de los procesos de mundialización de la agricultura, ha coincidido en el país con la asunción por primera vez de un gobierno de izquierda, que tenía entre sus bases programáticas la defensa de la producción familiar, mejorar las condiciones de vida y de trabajo en el medio rural y medidas tendientes a reducir la concentración y extranjerización de la tierra. Estos principios programáticos representan una larga tradición en la izquierda uruguaya y tienen un fuerte apoyo en sus bases sociales.

Una vez instalado el gobierno se han ido constatando las dificultades para implementar varias de estas medidas programáticas dadas la relaciones de fuerza en la sociedad y principalmente el enorme peso de las corporaciones ruralistas para la defensa de sus intereses y también la necesidad de construir alianzas del gobierno con los sectores agroexportadores para fortalecer el crecimiento del país y el aumento de las exportaciones para obtener los recursos necesarios para llevar adelante diversas políticas públicas y sociales consideradas estratégicas por la nueva orientación del gobierno.

Si bien el gobierno realizó una reforma profunda en el mercado de empleo rural protegiendo y dando derechos a los asalariados rurales que habían sido históricamente postergados, no pudo tener una política tan vigorosa en los aspectos vinculados a la estructura agraria y defensa de la producción familiar. Durante los años de gobierno se han hecho diferentes esfuerzos legislativos y se han impulsado políticas para desestimular la concentración de la tierra, controlar los usos del

suelo y regular las Sociedades Anónimas, las que han tenido efecto más simbólico que real.

También se han desarrollado una política de apoyo a la agricultura familiar, pero ha sido más una política de reconocimiento que de redistribución. La acción más directa que ha llevado adelante el gobierno relacionada a la estructura agraria fue la revitalización del Instituto Nacional de Colonización que es el encargado de fomentar el acceso a la tierra de los pequeños productores que estuvo casi desmantelado en los últimos cuarenta años. Solo en el período del primer gobierno progresista, se otorgaron más hectáreas promedio que en los cincuenta años anteriores.

Si bien se dinamizó y se innovó en términos de gestión de tierras y se incrementó sustantivamente su presupuesto, su acción sigue siendo aún muy marginal en la estructura agraria nacional, y sus acciones no llegan a compensar los procesos de exclusión a los que están sujetos los agricultores familiares en este período.

Pero el esfuerzo legislativo y político para tratar de mitigar los mismos, han comenzado a poner estos problemas en debate público cada vez con más energía. Sin duda, esto es un logro importante en un país que el poder simbólico de las organizaciones de grandes productores es de una magnitud poco frecuente. Un ejemplo de este poder es que la propia Constitución de la República prohíbe expresamente la posibilidad de poner impuestos directos a la propiedad de la tierra, lo que ha dado lugar a la declaración de inconstitucionalidad de una de las medidas legislativas más importantes de este gobierno para atacar la concentración de la tierra con un impuesto específico que afectaba a quienes tenían más de dos mil hectáreas, que representarían a no más de mil quinientos productores de los cuarenta y cinco mil que figuran en el censo.

6 A MODO DE SÍNTESIS FINAL

El conjunto de las leyes decretos y políticas implementadas por las dos administraciones de gobiernos progresistas no han podido revertir ninguno de los factores que están provocando la concentración de la tierra en el país. Esto se debe a la imposibilidad actual del Estado de contar con poder suficiente como para regular los procesos económicos y de mercado que producen el crecimiento del sector, sin poner en riesgo el necesario aumento constante del ingreso de divisas al país.

Pero por otra parte, esto también es debido a la fuerza de las organizaciones de los grandes empresarios rurales, que con sus alianzas políticas han ido minando todo intento del gobierno en esta dirección. Sin embargo, dada la clara opulencia del sector y de sus empresarios en los últimos años, en cada batalla simbólica frente a las medidas del gobierno, las gremiales y sus aliados han visto debilitada su legitimidad ante la opinión pública. Por ello, estas discusiones y conflictos para regular y actuar sobre las formas de tenencia y la distribución de la tierra siguen muy vigentes y están comenzado a formar parte de los principales temas en la agenda política del país.

Finalmente, esta última década ha marcado un quiebre en el proceso de estancamiento dinámico que caracterizaba a la estructura agraria nacional desde mediados de los '70, consolidando un proceso de crecimiento a partir de la dinámica de los sectores agroexportadores fundamentalmente, de la intensificación del capital constante vía tecnología (biotecnología, genética, fertilizantes, etc.), mayor integración al mercado mundial, emergencia de nuevos actores transnacionales, crecimiento de la asalarización rural y en definitiva profundizando las relaciones sociales de producción capitalista en la sociedad rural uruguaya de inicios del siglo XXI. Proceso que se fundamenta en la articulación contradictoria entre una realidad técnica agropecuaria

precapitalista y formas nuevas de sociedad y tecnología, que se han intensificado, consolidado y generado una base social ampliada de propietarios de medios de producción.

REFERENCIAS

BARRÁN, J. P.; NAHUM, B. **El Uruguay del novecientos**. Montevideo: EBO, 1990.

MGAP – DIEA. **Censo general agropecuario**. Montevideo: MGAP-DIEA, 2000.

MGAP – DIEA. **Censo general agropecuario**. Montevideo: MGAP-DIEA, 1990.

MGAP – DIEA. **Censo general agropecuario**. Montevideo: MGAP-DIEA, 1980.

DIEA. **Serie “Precio de la tierra”**: compraventas segundo semestre 2012. Montevideo: DIEA, 2012.

FERNÁNDEZ AGUERRE, T. Cambios en la estructura agraria del Uruguay entre 1951 y el 2000: una aproximación descriptiva desde la distribución de la tierra. **Revista Estudios Sociológicos** Distrito Federal, México: El Colegio de México., v. XX, n.2, Mayo-agosto, 2002.

FINCH, H.: **Historia económica del Uruguay contemporáneo**. [Montevideo]: Ediciones de la Banda Oriental, 1980.

GONSALVES, G. **La problemática de la tierra en Uruguay**: un recurso estratégico que merece de estrategias nacionales y regionales. Montevideo: CADESYC, 2010. (mimeo).

MURGUÍA, J.M. **Estructura y formas de competencia en los mercados de carne bovina**. Montevideo: Ministerio de Economía y Finanzas – Dirección General de Comercio, 2006. Primer Informe de Consultoría.

RIELLA, A; MASCHERONI, P. Aproximación a la evolución de la pobreza y la desigualdad en el medio rural uruguayo. In: TUBÍO, M.;

MASCHERONI, P. (Org.). **Miradas desde la sociología rural uruguaya**. Salto: DCS-UDELAR-RN, 2012. (en prensa).

RIELLA, A. **Organizaciones rurales, poder y luchas simbólicas en el Uruguay contemporáneo**. 2003. Porto Alegre, Tese. (Doctorado em Sociologia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2003.

_____. Población rural y empleo agropecuario: análisis de la encuesta continua de hogares 2008. **Informe Técnico**. Montevideo: FAO-CCU-OPYP/AMGAP, 2009.

_____. Desigualdades sociales y territorios rurales en Uruguay. Santa Fe, Argentina: **Revista Pampa**, año 7, n.7, 2011.

RUBIO, B. De la crisis hegemónica y financiera a la crisis alimentaria: impacto sobre el campo mexicano. **Argumentos** [en línea] v. 21, 2008 [citado 2013-06-10]. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=59511124003>.ISSN 0187-5795.

URUGUAY XXI, Sector forestal – oportunidades de inversión en Uruguay. **Documento de trabajo**. Montevideo: enero, 2013.

VASSALLO, M. **Estructura agraria y el mercado de tierras**: Posibles impactos del MERCOSUR. Ed. 1, Montevideo: CIESU, v. 400, p. 79, 1994.

ANEXOS

Tabla 1: Evolución del precio de la tierra

Año	N° de operaciones	Superficie Vendida		Valor	
		Total (Miles ha)	Promedio (ha)	Total (Millones de U\$)	Promedio (U\$\$/ha/año)
2000	1.517	308	203	138	448
2001	1.966	530	270	219	413
2002	1.598	365	229	141	385
2003	2.156	741	344	311	420
2004	2.746	758	276	503	664
2005	2.872	846	295	613	725
2006	3.245	859	265	972	1.132
2007	3.277	676	206	968	1.432
2008	2.959	684	231	1.260	1.844
2009	1.847	323	175	753	2.329
2010	2.093	336	161	885	2.633
2011	2.288	354	155	1.130	3.196
2012	2.062	336	163	1.167	3.477
Total	30.626	7.115	232	9.061	1.274

Fuente: MGAP-DIEA en base a información DGR (DIEA, 2012-A)⁹.

⁹ DIEA. Serie “Precio de la tierra” – Compraventas segundo semestre 2012. Abril, 2012, Montevideo.

Tabla 2: Evolución del número y el porcentaje de explotaciones en Uruguay según estratos de tamaño (ha) (1908-2011)

Nº de explotaciones /año	1908	1913	1937	1951	1961	1970	1980	1990	2000	2011
1 a 99	24433	35984	52462	63126	65034	56239	46936	33811	34208	24931
100 a 999	15375	18995	17467	18530	18085	16963	17532	16975	17053	15821
1.000 y más	3781	3551	3485	3602	3809	3961	3895	4030	4034	4138
Total	43874	58530	73414	85258	86928	77163	68362	54816	55295	44890
En (%)	1908	1913	1937	1951	1961	1970	1980	1990	2000	2011
1 a 99	100	147,3	145,8	120,3	103,0	86,5	83,5	72,0	101,2	72,9
100 a 999	100	123,5	92,0	106,1	97,6	93,8	103,4	96,8	100,5	92,8
1.000 y más	100	93,9	98,1	103,4	105,7	104,0	98,3	103,5	100,1	102,6
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a Riella (2002) y Censos Generales Agropecuarios.

Tabla 3: Evolución de la superficie ocupada de las explotaciones agropecuarias en Uruguay según estratos de tamaño (ha) (1908-2011).

Explotaciones	1908	1913	1937	1951	1961	1970	1980	1990	2000	2011
1 a 99	5,0	6,1	s/d	9,2	8,8	7,5	7,0	5,7	5,9	4,5
100 a 999	30,8	34,3	s/d	34,3	34,3	34,0	36,4	36,7	36,5	34,2
1.000 ha y más	64,2	59,6	s/d	56,5	56,9	58,3	56,6	57,5	57,6	61,3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a Riella (2002) y Censos Generales Agropecuarios.

Tabla 4: Incidencia de la pobreza (personas) por área geográfica, según año (en %) - LP (2006-2010)

Área	2006	2007	2008	2009	2010
Total país	34,4	30,5	22,4	20,9	18,6
Montevideo	34,7	31,3	25,1	24,0	21,6
Pob. >= 5000	34,1	30,4	20,6	19,0	16,4
Pob. <5000 hab.	45,6	38,9	29,9	25,4	23,8
Rural disperso	23,5	17,9	9,7	9,6	6,2

Fuente: INE (2012). Riella e Mascheroni (2012).

REGULARIZACIÓN DE TIERRAS RURALES EN ARGENTINA

Mariana R. Uría¹

1 OCUPACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS

La conformación del Estado Argentino comienza con la ocupación española en la llamada expedición al Río de la Plata en 1516; continua con la “Revolución de Mayo de 1810”, en donde comienza un proceso de formación de estados independientes, que se profundiza con la Declaración de la Independencia de 1816 y se concreta en la organización de un estado federal en 1853-1860. La ocupación y distribución de tierras en Argentina, pueden ser caracterizadas de acuerdo a las siguientes etapas:

1.1 RÉGIMEN COLONIAL

Durante la ocupación española, se otorgaban mercedes gratuitas de tierras, cuyo objeto era el de fomentar la ocupación efectiva del territorio, asignando a los conquistadores, fundadores o colonos, superficies de tierras, como contraprestación de sus servicios en la **defensa** de la soberanía española, generalmente contra el ataque de los indígenas o contra los intentos de invasión de otras potencias extranjeras.

Con el objeto de impulsar la formación de poblados y así consolidar las tierras conquistadas, se estableció el sistema de **repartimientos** mediante **mercedes ordinarias** y **extraordinarias**.

¹ Directora Nacional de Tierras y Unidades Agropecuarias.

Las mercedes ordinarias eran aquellas denominadas cédulas de gracia o merced de tierras y se **diferenciaban** de las extraordinarias, pues no necesitaban la posterior confirmación del rey. Estas tierras repartidas estaban sujetas al cumplimiento obligatorio de ser cultivadas y habitadas por un periodo de cuatro a ocho años. Este régimen, en muy pocos casos reconoció legalmente la ocupación del territorio, produciéndose recién los primeros intentos durante los años 1816 y 1822.

1.2 PROCESO DE FORMACIÓN DEL ESTADO (1810 A 1853/60)²

El proceso de formación del **Estado**, comienza con la “Revolución de Mayo de 1810” y se dio por la convergencia de diversas fuerzas, que por distintos motivos, necesitaban lograr la **independencia**. El frente de lucha fue integrado por burgueses, hacendados, artesanos, gauchos, indios, peones, esclavos, comerciantes pro ingleses y pro franceses, parte de la milicia, y parte del clero.

Resuelto el vínculo con la corona española, las familias criollas conformada por hacendados y burgueses, comienzan a expandir velozmente sus acciones, acumulando tierras, ganado y hombres (indios y gauchos). En 1826, con la ley de “Consolidación de deudas”³, se nacionalizaba el empréstito tomado por Buenos Aires, afectando como garantía la tierra y demás bienes inmuebles de propiedad pública. Como estas tierras sujetas a garantía no podían enajenarse, la única manera de lograr ponerlas en producción era a través de la figura de la enfiteusis.

2 El 1º de Mayo de 1853, se sancionó la Constitución Nacional, que estableció un sistema representativo, republicano y federal. En 1860 Buenos Aires se incorpora a la Nación, mediante la firma del Pacto de Unión Nacional.

3 La ley de consolidación de la deuda extendió a la tierra de toda la Nación la garantía hipotecaria que gravaba la tierra de Buenos Aires. Es así que “queda especialmente afectada al pago de la deuda nacional la tierra y demás bienes inmuebles de propiedad pública cuya enajenación se prohíbe”.

La ley de enfiteusis o ley de tierras públicas consistía en la cesión perpetua del dominio útil de una finca, mediante el pago de un canon anual, conservando la propiedad en poder del Estado. Este sistema adolecía de tres grandes defectos: a) no establecía la superficie máxima a otorgar; b) No obligaba a poblar o cultivar; c) podía ser transmitida libremente, lo que posibilitaba concentración de la tierra, subarrendamientos, etc.

En 1832, se dicta un decreto mediante el cual se autoriza la donación de superficies de media legua de frente por una y media de fondo y en el año 1836 comienza el fenómeno de la venta masiva de tierras públicas, iniciando con estas medidas el derrumbe de la enfiteusis. Pero este proceso no condujo a una redistribución de las tierras entre nuevos grupos sociales, sino que solo se contempló el otorgamiento a aquellos militares, que como premio a sus servicios fueron adjudicatarios del beneficio. Estas medidas solo contribuyeron a la concentración de la tierra y a la expansión de latifundios. Finalmente, en 1858 se dispuso anular las donaciones efectuadas entre diciembre de 1829 y febrero de 1852, salvo aquellas que resultaran de premios por las expediciones militares contra los indígenas.

1.3 ESTADO - REPÚBLICA

Con la conformación del Estado Nacional, se conservó la figura del latifundio en las leyes sobre colonización y distribución de la tierra. En esta etapa, posterior a las donaciones y repartos gratuitos, para adquirir tierras, había que pagarlas, por lo que solo podían acceder a ellas las poderosas familias criollas, mientras que los indios y los gauchos se trasformaron en medieros, aparceros o peones de las grandes estancias.

Con la aparición del inmigrante, se produjo un cambio en la estructura agraria, apareciendo los primeros arrendatarios, los cuales

se vinculaban a la tierra mediante contratos que les exigían dejar el campo sembrado, entregar altos porcentajes de la cosecha a favor del propietario, entre otras.

La Campaña del desierto: A fines de 1870 comienza la última etapa de incorporación de tierras, con las dos campañas al desierto, la primera con una estrategia defensiva y la segunda contra el dominio de los pueblos originarios sobre las tierras, lo que constituyó un verdadero exterminio de indios con el afán de concentrar mayor cantidad de superficies y animales cimarrones.

Con la Ley 947 de 1878, se favoreció la formación de latifundios, al disponer grandes superficies de tierras destinadas a los suscriptores de los bonos emitidos para solventar la campaña al desierto. Igual lógica continuó, con la sanción de la Ley 1265 de 1882, sobre venta en remate público de tierras a precios irrisorios y la Ley 1628 de 1885 que distribuyó tierras a los participantes o herederos de las campañas, en una escala descendente de acuerdo a la jerarquía militar.

De lo expuesto podemos observar que más allá de las intenciones de procurar una mejor distribución de la tierra con el objeto de poblar el territorio y desarrollar las economías regionales, el resultado fue en muchos casos la especulación y el acaparamiento de tierras en pocas manos, constituyendo grandes latifundios.

En 1940 se sanciona la Ley 12636, en virtud de la cual se crea el Consejo Nacional Agrario (CNA), el cual intervino en la distribución de tierras fiscales junto con las provincias y en programas de Colonización. Las funciones del CNA se vieron interrumpidas por los reiterados golpes de Estado y las democracias proscriptas. En 1980 fue disuelto y traspasando inmuebles rurales y atribuciones de distribución de las tierras fiscales a las provincias intervenidas militarmente.

La Constitución Nacional de 1949 consagró la “Función social de la propiedad, el capital y la actividad económica”⁴.

Con la reforma constitucional de 1994, se incorporaron una serie de nuevos derechos y reconocimientos de carácter social, se determinó la propiedad comunitaria de los pueblos originarios y se instituyó la potestad de las provincias sobre el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio. Esta última incorporación implica que el Estado nacional no puede fijar una política común en su territorio en materia de distribución de tierras fiscales; de tal modo que en Argentina existen tantas políticas y procedimientos para el acceso a tierras, como provincias. Esta dispersión normativa obstaculiza la implementación de políticas de equidad que logren un impacto significativo en la democratización del acceso a las tierras y políticas públicas armónicas que desarrollen las economías productivas de manera justa.

En Diciembre de 2011, con la sanción de la Ley 26737, sobre Protección al dominio nacional sobre la propiedad, posesión o tenencia de tierras rurales, se vislumbra un cambio de paradigma sobre el enfoque que hasta entonces se tenía sobre la tierra, la cual pasa a ser un recurso natural estratégico y no renovable.

2 LOS PROGRAMAS DE REGULARIZACIÓN DE TIERRAS RURALES EN EL ÁMBITO DE LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO

Los procesos de regularización de tierras, están vinculados con el establecimiento de condiciones adecuadas para crear una estructura agraria acorde a las condiciones trazadas para la integración comercial regional y global.

⁴ La Constitución de 1949 fue derogada por la Revolución Libertadora del 16 de septiembre de 1955, por una proclama que restableció la Constitución Argentina de 1853.

La reforma agraria continúa siendo un tema candente en muchos países, y se presume que las políticas de regularización dominial de tierras y el arraigo rural, proporciona la posibilidad de promover un desarrollo equilibrado, sustentable y con justicia social.

Las investigaciones realizadas en torno a experiencias, tanto en la creación como en la ejecución de Programas de Regularización Dominial de Tierras en países de América Latina, Asia y África entre los que figuran México, Brasil, Honduras, Filipinas, Tailandia, Zimbabue, Malawi entre otros (pese a las diferentes realidades), produjo un impacto positivo en el proceso del desarrollo del campo, ya que mejoraron las condiciones de la negociación de la tierra, incentivan la inversión y crean condiciones positivas que generaron disponibilidad de recursos financieros en ese entorno (FEDER; ONCHAN, 1987).

La importancia de los estudios que surgen a partir del análisis de cada programa, permiten comparar las experiencias de cada país, y dentro del marco de integración regional, mostrar claramente cuáles han sido las metodologías, las políticas de mejoramiento de la seguridad en la tenencia de la tierra y los efectos que éstas han tenido sobre las sociedades receptoras de dichas reformas dentro de un mundo globalizado.

La regularización de las situaciones de tenencia precaria de la tierra se sustenta en los programas referidos a estas temáticas, enfocados principalmente en resolver problemas respecto a la situación dominial más que a lograr un mejor desarrollo dentro de las unidades agropecuarias, no obstante es uno de los pilares estructurales que garantizan el arraigo rural. En este sentido, se considera pertinente señalar que la regularización de la tenencia se relaciona principalmente con la posesión de un documento oficial validado por el Estado, sin embargo, el término conlleva algo más, tal como es el de tomar en consideración el reconocimiento social que los individuos tienen sobre

el acceso a la tierra (COLES, 1993), en donde se pueden distinguir dos aspectos: (a) el objetivo que incluye la capacidad del individuo para demostrar ante la ley y ante terceros sus derechos sobre la tierra; y (b) el subjetivo, que se relaciona con la seguridad que el individuo percibe (o cree tener) con respecto a la tierra que utiliza. Aunado a este concepto se tiene el de propiedad, el cual ha sido altamente valorado por su expresión económica, social y cultural.

3 REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA RURAL EN ARGENTINA

La República Argentina es el noveno país más grande del mundo, cuenta con una superficie de 376.127.400 hectáreas, de las cuales 35.628.833 están destinadas a la actividad agrícola, la superficie pastoreada es de 108.533.862 ha y la destinada a forestación es de 34.214.719 ha (Tabla 1).

Tabla 1 - Uso de tierra en la Argentina por Regiones

Región	Superficie territorial de la provincia (Km ²)	Superficie territorial de la provincia (Has) *	Superficie dedicada de la producción agrícola**	Superficie pastoreada ***	Superficie dedicada a forestación ****
Centro	749.539	74.953.900	26.139.525	32.305.294	3.528.526
NOA	470.184	47.018.400	4.199.697	6.651.769	16.246.466
Cuyo	404.906	40.490.600	718.708	13.825.903	808.677
NEA	368.480	36.848.000	4.502.125	14.561.197	11.586.651
Patagonia	1.768.165	176.816.500	68.778	41.161.699	2.044.399
Total	3.761.274	376.127.400	35628.833	108.532.862	34.214.719

* Datos del CNA, 2002, INDEC; ** Datos del MAGyP, 2011 y más recientes; *** Datos del Censo Nacional Agropecuario 2008; **** Datos del Área SIG e Inventario Forestal de la Dirección Producción Forestal del MAGyP. "Elaboración de un mapa de plantaciones forestales de la República Argentina de actualización permanente". Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos. SAyDS, 2005.

Fuente: Dirección Nacional de Tierras y Unidades Agropecuarias. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación Argentina.

Analizando los guarismos arrojados por los Censos Nacionales Agropecuarios (CNA) de 1988, 2002 y 2008 (datos preliminares), se evidencia la modificación de la estructura agraria respecto a la cantidad y extensión de las explotaciones agropecuarias (EAP)⁵, caracterizándose según posean límites definidos (CLD) o sin límites definidos (SLD), caracterizándose según posean límites definidos (CLD) o sin límites definidos⁶(SLD), y a la variación respecto de la situación de tenencia de las mismas.

De los datos comparando entre los censos de 1988 y 2002 podemos observar que: i) en 2002 se registraron 333.477 explotaciones agropecuarias en todo el país. Esto significa unas 85.000 explotaciones menos (un 20%) que en 1988, en donde se censaron 421.221 EAP; ii) la superficie total de las EAP también disminuye entre Censos, relevándose en 2002 cerca de 175 millones de hectáreas, unos 2,6 millones menos (1,5%) que en 1988; iii) la superficie promedio a nivel nacional aumenta, pasando de 424 ha en 1988 a 524 ha en 2002. Con estos datos se puede concluir que estaríamos en un proceso de concentración de la explotación de la tierra (Tabla 2; Tabla 3; Tabla 4).

5 Las EAP son unidades de organización de la producción que produce bienes agrícolas, pecuarios o forestales destinados al mercado; tiene una dirección ejercida por el productor que asume la gestión y los riesgos de la actividad productiva, con una superficie no menor a 500 m², integrada por una o varias parcelas ubicadas dentro de los límites de una misma provincia; utiliza en todas las parcelas algunos de los mismos medios de producción de uso durable y parte de la misma mano de obra.

6 Son explotaciones que se caracterizan por tener límites imprecisos o carecer de ellos. En ellas, por diversos motivos, no están delimitadas las parcelas que la integran y por lo general forman parte de una unidad mayor.

Tabla 2: Explotaciones agropecuarias (EAP) por tipo de delimitación y total del país (1988 - 2002)

Censo Nacional Agropecuario 1988			Censo Nacional Agropecuario 2002		
Total	Con límites definidos	Sin límites definidos	Total	Con límites definidos	Sin límites definidos
421.221	378.357	42.864	333.533	297.425	36.108

Fuente: INDEC, Censo Nacional Agropecuario 1988 y 2002.

Tabla 3: Explotaciones agropecuarias (EAP) por tipo de delimitación, total y porcentajes

Año 2002	Total	EAP con límites definidos	EAP sin límites definidos
Total	333.533	297.425	36.108
Porcentajes	100 %	89,17%	10,83%

Fuente: INDEC, Censo Nacional Agropecuario 2002.

Tabla 4: Explotaciones agropecuarias (EAP) por tipo de delimitación. Total del país. Años 2008* y comparación en porcentajes con 2002

Total	Var. c/ respecto CNA'02 %	Con límites definidos	Var. c/ respecto CNA'02 %	Sin límites definidos	Var. c/ respecto CNA'02 %	Superficies de las EAPs con límites definidos	Var. c/ respecto CNA'02 %
276.581	-17,10	251.082	-15,60	25.499	-29,40	155.424.189	-11,10

Fuente: INDEC, Censo Nacional Agropecuario 2008 (datos preliminares).

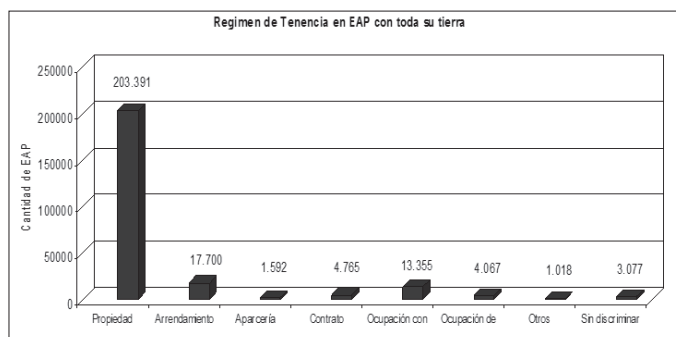
El CNA 2008 evidencio que la tendencia a la disminución de las EAP continuó, registrándose 276.581 EAP, es decir 56.952 explotaciones menos que las censadas en el año 2002 (un 17,1% menos). Así mismo, las superficies de las explotaciones también disminuyeron ya que se relevaron 155.424.819 ha, lo que representa un 11% menos que en el año 2002.

En el año 2002 el 89% de las EAP poseían límites definidos, mientras que para el año 2008 las mismas incrementaron su cantidad, representando el 91% de las EAP con límites definidos, mientras que el 9% restante a explotaciones sin límites definidos.

Los cambios en las estructuras agrarias de las últimas décadas producto de la globalización y su impacto sobre los actores sociales, principalmente pequeños y medianos productores, revitalizaron el debate sobre la situación en tenencia de la tierra rural.

Las distintas formas de tenencia de la tierra que se tienen en cuenta en el presente trabajo han sido recogidos del CNA 2002, el cual las clasifica de la siguiente manera: en propiedad⁷ (tanto personal, como familiar o en sucesión indivisa⁸; en contratos agrarios (arrendamiento⁹ aparcerías y contratos accidentales¹⁰); y finalmente en ocupaciones (con permisos, de hecho y en otras formas) (Gráfico 1, Gráfico 2).

Gráfico 1: Cantidades de EAPs según régimen de tenencia



Fuente: Dirección Nacional de Tierras y Unidades Agropecuarias en base a los datos del CNA 2002.

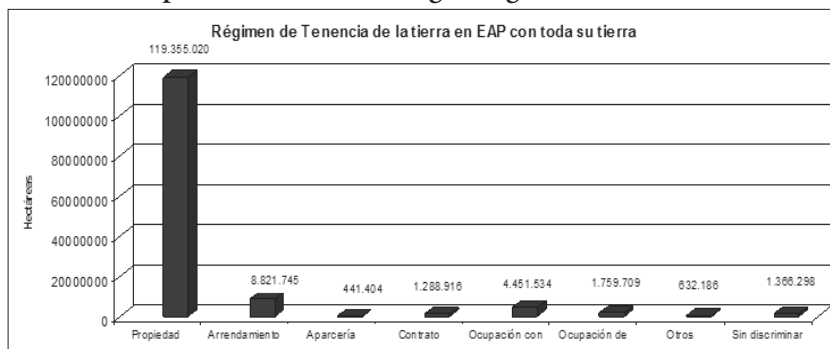
7 Es la situación de tenencia existente cuando se posee un título válido de dominio sobre la tierra o se ejerce la plena posesión, aun cuando no se hayan obtenido los instrumentos legales definitivos.

8 Es la situación en que la propiedad de la tierra, correspondiente a más de una persona (generalmente parientes entre sí), por algún motivo no puede ser dividida legalmente, o no lo ha sido todavía.

9 Es el contrato verbal o escrito en virtud del cual se adquiere el uso y goce de la tierra mediante el pago de una determinada cantidad de dinero, siempre que su duración no sea menor a tres años.

10 Es aquel por el cual se adquiere el uso y goce de un predio por un tiempo limitado (no más de dos años), acorde con la actividad productiva. El contrato accidental se establece por un máximo de dos (2) cosechas, es decir, por menos de dos (2) años, y puede ser renovado.

Gráfico 2: Superficie de las EAPs según régimen de tenencia



Fuente: Dirección Nacional de Tierras y Unidades Agropecuarias en base a los datos del CNA 2002.

La existencia de un número significativo de productores que no son propietarios de los campos que trabajan y que se encuentran en situaciones de tenencia precaria, es considerada una limitación importante entre aquellas que imposibilitan su incorporación plena a un escenario productivo competitivo. La regularización dominial de tierras rurales es condición estructural para ejecutar los programas de desarrollo productivo tanto a nivel nacional como provincial y municipal. Toda vez que un territorio es reorganizado y saneado jurídicamente se viabiliza la incorporación de nuevas tecnologías que promuevan unidades agropecuarias más eficientes, con capacidad de acceso a infraestructura productiva, a créditos y al desarrollo de la inversión privada individual. A través de las mejoras en las condiciones de vida de la población rural se puede revertir la tendencia del fenómeno de la migración del campo a las grandes urbes, fortaleciendo el arraigo rural y el desarrollo de las economías regionales y artesanales.

4 DISTINTAS SITUACIONES DE PRECARIEDAD EN LA TENENCIA DE LA TIERRA

4.1 A OCUPACIÓN DE TIERRAS FISCALES

Esta situación se da cuando productores agropecuarios - ganaderos y agricultores- se ubican en tierras que permanecen a los Estados provinciales. Son superficies de diferentes tamaños, sin embargo predominan numéricamente los pequeños productores minifundistas según la capacidad productiva de la zona que se trate. La condición de ocupante adopta diversos grados:

- ocupantes sin permiso: no figuran en los registros oficiales pero pueden haber desarrollado sus actividades por generaciones;
- ocupantes con permiso: pagan un canon al gobierno provincial por el uso de la tierra, generalmente inferior a los valores de mercado;
- adjudicatarios en venta: han accedido a un contrato de adjudicación en venta con el gobierno provincial y el título definitivo les será otorgado cuando cumplan con las condiciones impuestas por la normativa provincial de colonización o acceso a la tierra.

4.2 OCUPACIÓN DE TIERRAS PRIVADAS

Los ocupantes de tierras privadas son aquellos que viven y trabajan en predios que se encuentran registrados bajo el dominio de otra persona, ya sea física o jurídica. Estos productores podrían por el transcurso del tiempo y la inacción del titular registral ejercer derechos de usucapión o prescripción adquisitiva.

4.3 CAMPOS COMUNEROS

Esta designación incluye las explotaciones que derivan de formas de tenencia originarias de la época colonial. Estas tierras fueron generalmente otorgadas en concesión por la corona española, con una delimitación muy poco precisa. La imprecisión de origen se acentuó con el tiempo por los cambios en las medidas de superficie (legua castellana, legua riojana, legua tucumana), por la falta de trámites de sucesión o complicaciones en éstos, la existencia de títulos de propiedad imperfectos, las cesiones de derechos hereditarios, etc. Dentro de la unidad mayor coexisten diversas explotaciones de superficie sin límites definidos, y es frecuente observar la existencia de un sector que es utilizado en forma común por los productores (generalmente para pastoreo). Las dificultades para delimitar las tierras no sólo se deben a superposiciones de derechos en el interior de una comunidad, sino también entre dos o más comunidades.

4.4 APARCERÍAS PRECARIAS

Los aparceros son productores que no poseen tierra y participan en arreglos asimétricos. En consecuencia, el apoyo a estos actores en cuanto a las exigencias de cumplimientos contractuales tiene sentido sobre todo cuando se combina con su fortalecimiento en términos del acceso a instrumentos de producción (capital fijo agrario) y de esta forma mejorar sus condiciones de producción y negociación. Sin embargo, hay algunos casos en que se pueden plantear estrategias de acceso a la tierra (tierras fiscales, colonizaciones, etc.).

4.5 COMUNIDADES INDÍGENAS

Se trata de tierra en propiedad de la persona jurídica que es el grupo poblacional indígena reconocido por la legislación de la provincia

respectiva¹¹. Las características legales propias de la naturaleza jurídica de la reserva indígena y en la usual conducta de las familias integrantes de estos grupos que desarrollan sus actividades agrarias sin establecer subdivisiones internas. Pero, por lo general, no se trata de “comunidades campesinas indígenas” propiamente dichas, sino de familias de etnias indígenas con pautas agrarias semejantes en muchos casos -con la excepción más significativa del Gran Chaco - a las de los productores criollos.

4.6 SUCESIONES INDIVISAS Y DIVISIONES CONDOMINIALES FÁCTICAS

Se trata de situaciones muy extendidas y jurídicamente difíciles. Corresponden básicamente a tres casos posibles:

- Juicios sucesorios terminados pero sin partición. Es decir, procesos judiciales sucesorios que, por voluntad de las partes, han culminado en un condominio;
- Juicios sucesorios en curso o no comenzados. De modo que no se sabe si terminarían sin partición -condominios- o en particiones individuales para cada sucesor;
- Situaciones sucesorias nunca resueltas -o tal vez ni siquiera iniciadas- desde hace dos o más generaciones. Las causas de este tipo de situaciones son fundamentalmente dos: por un lado, costos o dificultades procesales de tal importancia que entorpecen el ejercicio de los derechos sucesorios en una o más generaciones; por el otro, reglamentaciones del artículo 2326 del Código Civil sobre unidad económica que impiden la subdivisión de determinados predios en condiciones sucesorias.

11 Los Pueblos Originarios son aquellos sujetos agrarios que se auto-reconocen como parte de un pueblo o su comunidad indígena u organizaciones y que desarrollan actividades en su territorio.

4.7 OTROS CASOS ESPECIALES

Las situaciones consideradas hasta aquí incluyen la casi totalidad de las EAP con problemas de tenencia de la tierra. Un caso especial y algo diferente, que se ha querido mencionar en este punto, es el de algunos productores asentados o vinculados a las llamadas Áreas Naturales Protegidas (ANP): parques nacionales, parques provinciales, reservas naturales, etc. Entre 1930-1993 se crearon 27 ANP en jurisdicción nacional acumulando una superficie de 2,8 millones de ha y 197 ANP en jurisdicción provincial en una superficie acumulada de 10,9 millones de ha.

5 PROGRAMA NACIONAL DE TITULACIÓN Y ARRAIGO RURAL

En virtud de la última reforma constitucional de 1994, las provincias argentinas son dueñas de los recursos naturales que se encuentren en sus territorios. Entendiendo a “la tierra” como un recurso natural estratégico y no renovable, son estas las competentes para determinar planes de colonización o acceso a la tierra y para efectuar expropiaciones de tierras privadas para adjudicar a sus poseedores.

Desde el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la República Argentina se produjo un cambio en el diseño, formulación y ejecución de las políticas públicas en materia de tierras rurales, creándose en agosto del año 2012 la Dirección Nacional de Tierras y Unidades Agropecuarias.

En tal contexto desde éste nuevo organismo se desarrollan planes a nivel nacional, tendiente disminuir las situaciones problemáticas en la tenencia de la tierra y combatir el desarraigo de las comunidades campesinas. Así, mediante Resolución Ministerial N° 449/13, se crea el “Programa Nacional de Titulación y Arraigo Rural”. Éste Programa

tiene como objetivos:

- Objetivo general: contribuir a la reducción de la precariedad en la forma de ocupación y tenencia de las tierras rurales de República Argentina, y ejecutar junto con los gobiernos provinciales y municipales acciones en este sentido, promoviendo prácticas de preservación y optimización en el uso de la tierra.
- Objetivos específicos: i) promover el acceso a la tierra en áreas rurales y estimular su protección; ii) contribuir a la regularización dominial referida a la tenencia u ocupación de las tierras rurales; iii) favorecer el arraigo e impulsar la actividad de los productores agropecuarios en áreas rurales, propendiendo a la mejora de sus condiciones de vida a través de la articulación de acciones a nivel nacional, provincial y municipal.

La articulación entre organismos Nacionales, Provinciales y Municipales, tienden a fortalecer el análisis y la manera de incidir sobre las problemáticas de la tenencia de la tierra en forma integral, llegando con acciones concretas y garantizando el acceso a derechos y la seguridad jurídica en relación a la titularidad y posesión de la tierra, teniendo el desafío mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales, fomentando y agregando valor en origen, el desarrollo de las economías regionales y artesanales, trabajando por la igualdad de oportunidades.

Los beneficiarios del programa serán las personas físicas, asociaciones civiles, cooperativas o consorcios dedicados a la actividad agropecuaria, o comunidades de pueblos originarios, que se encuentren cumpliendo una posesión pacífica, continua e interrumpida por el plazo que establezcan las legislaciones nacionales y provinciales; o poseedores de tierras fiscales de Estados Provinciales que cumplan con los requisitos establecidos por las legislaciones locales para ser adjudicatario de tierras.

REFERENCIAS

COLES, A. **Agricultural land rights and title security in Honduras**: Madison: Land Tenure Center - University of Wisconsin, 1993. Doctoral Dissertation.

CONTI, E. A. **La verdad sobre la enfiteusis de Rivadavia**. Buenos Aires: Imprenta de la Universidad, 1927.

FEDER, G.; TONGROJ, O. Land ownership security and farm investment in Thailand. **American Journal of Agricultural Economics**. v. 69., N. 2., p. 311-320, 1987.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS. **Censo nacional agropecuario 1998**. [Buenos Aires]: INDEC, 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS. **Censo nacional agropecuario 2002**. [Buenos Aires]: INDEC, 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS. **Censo nacional agropecuario 2008**. [Buenos Aires]: INDEC, 2012.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA DE LA NACIÓN. <http://www.minagri.gob.ar/site/areas/tierras>

ROSAS, J. M. **Historia Argentina**: unitarios y federales (1826-1841). [Buenos Aires]: Editorial Oriente S.A, 1972.

SÁBATO, H. **Capitalismo y Ganadería en Buenos Aires**. [Buenos Aires]: Editorial Sudamericana, 1979.



REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL – EXPERIÊNCIAS E DESAFIOS¹

Milton Santos de Amorim²

Adhemar Lopes de Almeida³

1 O TERRITÓRIO BRASILEIRO

O Brasil possui 8.511.000 km² de superfície continental. É o maior país da América de Sul e de toda a região da América Latina, o quinto maior do mundo. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em julho de 2012 o país contava com mais de 193 milhões de habitantes. Atualmente, o Brasil é dividido, política e administrativamente, em 27 unidades federativas, sendo 26 estados e 01 distrito federal, e em 5.565 municípios. As 27 unidades federativas integram as cinco regiões representadas na Figura 1. Delimitado a leste pelo Oceano Atlântico, o Brasil tem um litoral de 7.491 km, onde se inicia o mar territorial de 200 milhas abrangendo aproximadamente 3.200.000 km². As unidades federativas do Brasil são entidades subnacionais autônomas (autogoverno, legislação e arrecadação próprias) dotadas de

1 Este trabalho foi aperfeiçoado no âmbito da Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), especialmente pelos membros da Coordenação Geral de Reordenamento Agrário (CGRA): Francisco Urbano de Araújo Filho (Coordenador Geral da CGRA), André Luiz Amorim Schiavo, Daniela Santos Teixeira, Eduardo Antonio Lobo, Jairo Cesar de Paula Souza, Luiz Augusto Copati Souza, Osvaldo Ari Abib e Rafael Henrique Severo.

2 Consultor Técnico (PCT/BRA/IICA/08/003 – Consolidação do Crédito Fundiário), email: milton.amorim@consultor.mda.gov.br.

3 Secretário Nacional de Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SRA/MDA).

governo e constituição próprios, que juntas formam a República Federativa do Brasil.

Figura 1: Brasil e suas divisões regionais



Fontes: Serfal, Incra e SRA.

2 CONTEXTO MACROECONÔMICO ATUAL

Pela avaliação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), divulgada na Carta de Conjuntura nº 18, de março de 2013, a economia brasileira já superou o momento mais difícil do ponto de vista da atividade econômica, decorrente da atual crise financeira mundial. De acordo com o mesmo documento do IPEA, a política econômica tem hoje três objetivos principais: o primeiro é impulsionar o ritmo de crescimento, o segundo, mitigar os riscos relacionados à inflação e, por fim, preservar o bom momento do mercado de trabalho.

3 BENS DA UNIÃO E BENS DOS ESTADOS

A Constituição Federal (CF) em vigor, de 1988, reafirmou o federalismo como a forma de composição do Estado Brasileiro e distribuiu competências e poderes aos entes políticos. O artigo 20 da CF define o conjunto dos bens da União presentes no território brasileiro:

- Os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;
- As terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;
- Os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;
- As ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excetuando aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II;
- Os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;
- O mar territorial;
- Os terrenos de marinha e seus acrescidos;
- Os potenciais de energia hidráulica;
- Os recursos minerais, inclusive os do subsolo;
- As cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;

- As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

Por outro lado, conforme Art. 26 da CF, incluem-se entre os bens dos Estados:

- As águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;
- As áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros;
- As ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União;
- As terras devolutas não compreendidas entre as da União.

Inferre-se, por regra, que a titularidade das terras devolutas é dos Estados. Quando a lei federal especificar que as mesmas se destinam àquelas finalidades determinadas, a titularidade passa a ser da União (terras devolutas federais só por exceção). Portanto, a maior parte do território brasileiro encontra-se sob a jurisdição dos Estados, no que se refere ao segmento que trata do reconhecimento da titularidade dos imóveis rurais em terras devolutas.

4 AS TERRAS DEVOLUTAS DA UNIÃO E AS TERRAS DEVOLUTAS DOS ESTADOS

Não obstante as infundáveis conceituações sobre o que é o devoluto (falando de terras), pode-se dizer que são terras que nunca foram levadas a registro no Cartório de Registro de Imóveis ou, ainda, se levadas, o registro foi indevido por falhas na averiguação do regular destaque do patrimônio público (federal ou estadual). Na definição de Junqueira (1964), terras devolutas são as que não estão incorporadas ao patrimônio público, como próprios, ou aplicadas ao uso público, nem

constituem objeto de domínio ou de posse particular, manifestada esta em cultura efetiva e morada habitual.

O universo geográfico passível da ocorrência de terras devolutas federais (jurisdição da União) engloba basicamente a Faixa Internacional (150 km) de Fronteiras, os Territórios Federais e o Distrito Federal.

Conforme o Art. 5º do Decreto-lei nº 9.760, de 05 de setembro de 1946, que dispõe sobre os bens imóveis da União, são devolutas, nessas regiões, as terras que, não sendo próprias nem aplicadas a algum uso público federal, estadual territorial ou municipal, não se incorporaram ao domínio privado:

- Por força da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, do Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, e de outras leis e decretos gerais, federais e estaduais;
- Em virtude de alienação, concessão ou reconhecimento por parte da União ou dos Estados;
- Em virtude de lei ou concessão emanada de governo estrangeiro e ratificada ou reconhecida, expressa ou implicitamente, pelo Brasil, em tratado ou convenção de limites;
- Em virtude de sentença judicial com força de coisa julgada;
- Por se acharem em posse contínua e incontestada com justo título e boa fé, por tempo superior a 20 (vinte) anos;
- Por se acharem em posse pacífica e ininterrupta, por 30 (trinta) anos, independentemente de justo título e boa fé;
- Por força de sentença declaratória proferida nos termos do Art. 148 da Constituição Federal, de 10 de novembro de 1937.

Assim, na atualidade, o universo geográfico majoritário passível da ocorrência de terras devolutas da União (federais) é, basicamente, a Faixa de Fronteira Internacional (150 km) com os países vizinhos da

América do Sul (grade em vermelho na Figura 2) com 2,4 milhões de km², ou 28 % do território nacional.

Em todo o restante do território (excluída, portanto, a Faixa de Fronteiras) correspondente a uma área total de mais de seis milhões de km² (72%), quem tem a dominialidade das terras devolutas são os Estados, salvaguardadas as demais situações de terras da União indicadas no Art. 20 da Carta Magna (faixa marginal dos rios federais, terrenos de marinha, terras para preservação ambiental, terras indígenas, dentre outras).

Figura 2: Faixa de fronteira internacional do Brasil



Fontes: Serfal, Incra e SRA.

Em especial na Amazônia Legal (área em cor verde na Figura 3) a peculiaridade é a existência de inúmeras glebas (1.058.033 km², destacados na cor amarela) originalmente registradas em nome da União (hoje ainda em processo final de destinação), por força da intervenção do Governo Federal (Decreto-lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971) durante o período de 1971 a 1987.

Hoje essas glebas encontram-se jurisdicionadas à Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária da Amazônia Legal (Serfal). É que, excepcionalmente, no mencionado período (1971 a 1987), portanto, por longos 16 anos (vigência do Decreto-lei 1.164/1971), foi jurisdicionada também à União, no contexto do Plano de Integração Nacional (PIN), uma faixa de 100 km em ambas as margens de rodovias federais na região amazônica, posteriormente revogado pelo Decreto-lei nº 2.375/1987.

Figura 3: Delimitação da Amazônia Legal e as glebas arrecadadas

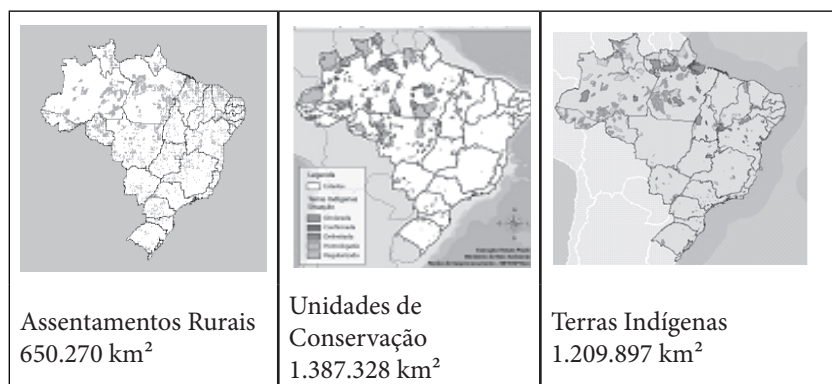


Fontes: Serfal, Incra e SRA.

O regulamento do Decreto-lei nº 2.375/87 estabeleceu que essas glebas (“terras públicas não devolutas”) seriam revertidas, gratuitamente, aos respectivos Estados. No tocante às terras localizadas na Faixa de Fronteira da Amazônia Legal, a possibilidade de transferência aos Estados das terras arrecadadas pela União durante a vigência do Decreto-lei nº 1.164/71 foi regulamentada pelo Decreto nº 96.084, de 23 de maio de 1988.

Por fim, merece registro a existência no espaço territorial brasileiro de grandes extensões destinadas para os assentamentos rurais (650.270 km²), unidades de conservação (1.387.328 km²) e para povos indígenas (1.209.897 km²) (ver Figura 4). No seu conjunto esses espaços correspondem a 30,5% do território nacional.

Figura 4: Áreas destinadas aos assentamentos rurais, às unidades de conservação e às terras indígenas no Brasil



Fontes: Serfal, Incra e SRA.

5 A GESTÃO FUNDIÁRIA DA ERA COLONIAL AO ESTATUTO DA TERRA

Em linhas gerais a gestão fundiária no Brasil, desde os primórdios da era colonial até a atualidade, pode ser dividida em quatro ciclos, a saber:

- 1º Ciclo: regime de sesmarias, no período colonial, suspenso em 17 de julho de 1822, portanto dois meses antes da Independência;
- 2º Ciclo: período caracterizado pelo descontrole de ocupação da posse da terra e que perdurou até 1850;
- 3º Ciclo: da Lei 601/1850 até a promulgação do Estatuto da Terra em 1964. Quando foi estabelecida a primeira conceituação de terra devoluta e de mercantilização da terra;

- 4º Ciclo: a partir da edição do Estatuto da Terra, em 30 de novembro de 1964.

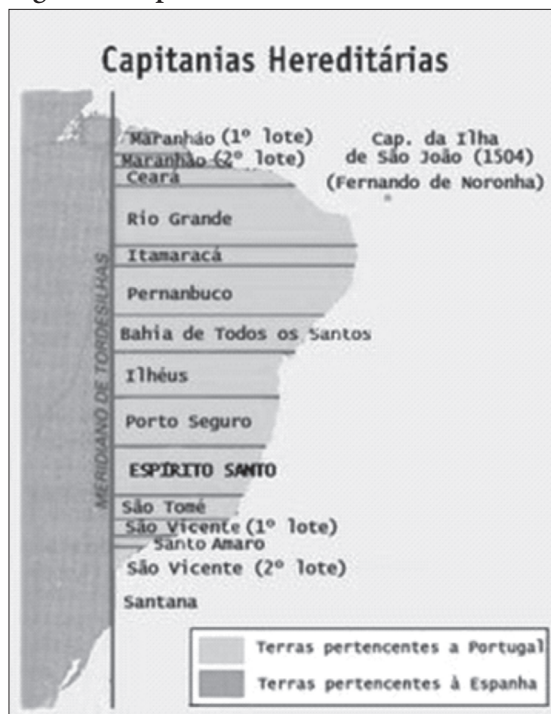
A propriedade da terra no Brasil tem origem no instituto das sesmarias, disciplinada pela Lei Régia, de 26 de junho de 1375, do Rei de Portugal. Costuma-se dizer que a história do nosso país começa com um paradoxo: antes mesmo de descoberto suas terras já pertenciam a Portugal. Realmente quando o descobridor aqui aportou em 22 de abril de 1500 pisou em terras que pelo Tratado de Tordesilhas, firmado em 1494 entre Portugal e Espanha, já eram de domínio da Coroa Portuguesa. Entre 1534 e 1536, no contexto do regime de sesmarias, o Brasil foi dividido administrativamente em capitanias hereditárias. As capitanias tinham de 20 a 100 léguas (uma légua de sesmaria = 6,6 km) de costa e limites paralelos entre si, que se estendiam até a linha imaginária estabelecida pelo Tratado de Tordesilhas (ver Figura 5).

O regime das sesmarias adotado no período colonial, embora tenha estimulado a ocupação e consolidado o domínio português nessa parte da América também produziu efeitos danosos à sociedade brasileira. Diante desse quadro, o então Príncipe Regente D. Pedro I determinou que se suspendessem as concessões de sesmarias.

Essa decisão histórica foi corporificada na Resolução de 17 de julho de 1822, que aboliu definitivamente a forma de aquisição de terras por meio de concessões de sesmarias. Porém, em 07 de setembro de 1822, menos de dois meses depois, o Brasil tornou-se independente de Portugal, fazendo com que toda a legislação relativa à concessão de terras fosse revogada.

Uma vez suspensa a concessão de cartas de sesmarias, o Brasil Reino e depois o Brasil Império passou por um período de 28 anos no qual vigorou o regime descontrolado de ocupação e posse da terra. Essa situação foi alterada apenas em 18 de setembro de 1850, com a promulgação da Lei nº 601, mais conhecida como a “Lei de Terras”.

Figura 5: Capitânicas Hereditárias do Brasil



Fontes: Serfal, Incra e SRA.

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), assim se pronuncia sobre essa Lei no seu documento “Histórico da Questão Agrária”:

Só em 1850, o Império tentou ordenar o campo ao editar a Lei das Terras. Contudo, um dos dispositivos (a proibição de ocupar áreas públicas e a determinação de que adquirir terras só mediante pagamento em dinheiro) reforçou o poder dos latifundiários ao tornar ilegais as posses de pequenos produtores (BRASIL, 2014a).

O papel da Lei 601/1850 e a sua relação com a escravidão foi também abordada por Martins (1980):

No mesmo ano de 1850 cessava o tráfico negreiro da África para o Brasil. A escravidão e o trabalho escravo estavam comprometidos. A própria Lei de Terras já define critérios para o estabelecimento regular de correntes migratórias de trabalhadores estrangeiros livres que, com o correr do tempo, substituíssem os escravos. Se, porém, as terras do país fossem livres, o estabelecimento de correntes migratórias de homens igualmente livres levaria, necessariamente, a que esses homens se estabelecessem como colonos nos territórios ainda não ocupados pelas grandes fazendas. Ao mesmo tempo, as fazendas ficariam despovoadas, sem possibilidade de expansão e de reposição de mão de obra. Por isso, a classe dominante instituiu no Brasil o cativo da terra, como forma de subjugar o trabalho dos homens livres que fossem atraídos para o país, como de fato o seriam às centenas de milhares até as primeiras décadas do nosso século [XX]. No processo de substituição do trabalho escravo, a nova forma de propriedade da terra desempenhou um papel fundamental como instrumento de preservação da ordem social e política baseada na economia colonial, na dependência externa e nos interesses dos grandes latifundiários. O homem que quisesse tornar-se proprietário de terra teria que comprá-la. Sendo imigrante pobre, como foi o caso da imensa maioria, teria que trabalhar previamente para o grande fazendeiro (MARTINS, 1980, p.73).

Além de outros aspectos, a Lei 601 de 1850 tomou as seguintes medidas: procurou disciplinar a ocupação do território ao estabelecer a primeira definição do que seria terra devoluta; garantiu a legitimação das posses mansas e pacíficas com cultura efetiva e morada habitual; reservou ao Império uma faixa de 66 km de largura ao longo das suas fronteiras (hoje são 150 km); autorizou o governo a vender as terras devolutas em hasta pública; determinou que os ocupantes e proprietários

de glebas deveriam levá-las ao registro na Paróquia das respectivas Freguesias (registro paroquial); previu o atual processo de discriminação de terras; autorizou o Governo a criar, com o necessário regulamento, uma repartição especial, denominada Repartição Geral de Terras Públicas, a ser encarregada de dirigir a medição, divisão e descrição das terras devolutas, bem como da conservação e fiscalização ou venda e distribuição delas; e, promoveu a colonização nacional e estrangeira, posteriormente regulamentado por meio do Decreto Imperial nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854.

A maior inovação introduzida na Lei nº 601 de 1850 ocorreu em 1946, com a edição do Decreto-lei nº 9.760 de 05 de setembro. Esse decreto, dispondo sobre os bens imóveis da União, regulou a discriminação de terras públicas, alterando sua aplicabilidade eminentemente administrativa para constituir-se em processo administrativo-contencioso. Esse procedimento foi válido até 1956, quando a Lei nº 3.081 o transformou em contencioso puro. A decisão perdurou até 1964, quando o artigo 11 do Estatuto da Terra restabeleceu a instância administrativa contemplada nos artigos 19 a 32 do Decreto-lei nº 9.760/1946.

Durante o “Governo Popular João Goulart” (Presidente constitucionalmente eleito para governar o País no período de 1961 a 1964) foi constituída, por meio da Lei Delegada nº 11 de 11 de outubro de 1962, a Superintendência de Política e Reforma Agrária (Supra). Esse órgão assumiu as atribuições do Serviço Social Rural (SSR), do Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC), do Conselho Nacional da Reforma Agrária e, também, do Estabelecimento Rural do Tapajós.

Finalmente, merece destaque a promulgação do Estatuto da Terra durante o primeiro ano do 1º Governo Militar, instaurado em 31 de março de 1964. Por meio da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, o Estatuto veio, seguindo a mesma linha “avançada” adotada pela Supra

durante o Governo João Goulart, estabelecer modificações na legislação vigente no que se refere à política agrária até então vigente no país.

6 GESTÃO FUNDIÁRIA NAS ÚLTIMAS CINCO DÉCADAS (PÓS-ESTATUTO DA TERRA)

O Estatuto da Terra fez referencia a regulamentação do imperativo constitucional de 1946, que permitia “a justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos”. Depois das dificuldades na implantação da política fundiária no Império, tal como posta no Regulamento da Lei nº 601/1850, pela primeira vez observa-se uma tentativa sistemática e legalmente constituída de implantar uma política agrária para o Brasil, inclusive permitindo por meio do instituto da “desapropriação por necessidade social e para fins de reforma agrária” a intervenção do Estado na esfera das propriedades privadas. Além disso, o Estatuto prevê a gestão direta das terras devolutas federais (Faixa de Fronteira Internacional) e das terras devolutas jurisdicionadas aos estados membros da federação, neste caso, mediante a parceria com os governos estaduais.

Dentre os inúmeros e importantes dispositivos presentes no Estatuto da Terra destacam-se os seguintes:

- No Título I (Disposições Preliminares):
 - Acordos e Convênios;
 - Terras públicas e Particulares.
- No Título II (Reforma Agrária):
 - Objetivos e Meios de Acesso à Propriedade Rural;
 - Distribuição de Terras;
 - Execução e Administração da Reforma Agrária;
 - Plano Nacional e Regional de Reforma Agrária;

- Órgão Específico;
- Zoneamento e Cadastro.
- No Título III (Política de Desenvolvimento Rural):
 - Desenvolvimento Rural;
 - Tributação da Terra;
 - Rendimento da Exploração;
 - Colonização Oficial e Particular;
 - Assistência e Proteção à Economia Rural (inclusive cooperativismo);
 - Uso ou Posse Temporária da Terra;
 - Arrendamento Rural;
 - Parceria Agrícola, Pecuária, Agroindustrial e Extrativa;
 - Ocupantes de Terras Públicas Federais.

O marco legal instaurado a partir do Estatuto da Terra, que em novembro de 2014 completou meio século, é vastíssimo. É composto por leis, decretos-leis, decretos, instruções normativas, normas de execução, portarias etc., entre os quais se podem destacar os seguintes:

- Decreto-lei nº 9.760, de 05/09/1946: Bens Móveis da União
- Lei nº 4.947, de 06/04/1966: Normas de Direito Agrário
- Lei nº 5.709, de 07/10/1971: Aquisição de Imóvel Rural por Estrangeiro
- Lei nº 5.868, de 12/12/1972: Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR)
- Lei nº 5.972, de 11/12/1973: Registro da Propriedade de Bens Imóveis Discriminados Administrativamente ou Possuídos pela União
- Lei nº 6.015, de 31/12/1973: Lei de Registro Público

- Lei nº 6.383, de 07/12/1976: Discriminação de Terras Devolutas da União (também aplicável aos Estados)
- Lei nº 6.634, de 02/05/1979: Faixa de Fronteira Internacional
- Lei nº 6.739, de 05/12/1979: Matrícula e o Registro de Imóveis Rurais
- Lei nº 8.629, de 25/02/1993: Regulamentação da Reforma Agrária
- Lei Complementar nº 76, de 06/07/1993: Procedimento Contraditório Especial, de Rito Sumário
- Lei nº 9.393, de 19/12/1996: Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
- Lei nº 11.326, de 2006: Diretrizes para formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais
- Lei Complementar nº 93, de 04/02/1998: Fundo de Terras e da Reforma Agrária, que instituiu o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF)
- Lei nº 10.267, de 28/08/2001: Lei do Georreferenciamento.

A Constituição Federal de 1988, atualmente em vigor, foi produzida após intensos debates ocorridos durante a Assembleia Nacional Constituinte. O texto constitucional é considerado por uma parte dos juristas como inovador, contendo avanços na previsão dos direitos sociais. Por outro lado, para um número importante de cientistas sociais preocupados com a questão agrária, a nova CF foi um retrocesso.

A nova Carta Magna preservou a figura da propriedade produtiva, impossibilitou a desapropriação dos pequenos e médios imóveis e não recepcionou o dispositivo previsto no Estatuto da Terra que autorizava a desapropriação de latifúndios por extensão (QUINTANS, 2009).

Apesar do tema da reforma agrária ter recebido apoio de uma emenda popular contendo mais de 1,2 milhão de assinaturas, os parlamentares conservadores, por meio de diferentes manobras e argumentos, fizeram o tema cair no “buraco negro” (SILVA, 1989), acarretando a aprovação de um texto constitucional muito aquém das propostas defendidas pelos setores a favor da Reforma. Entretanto, alguns dispositivos opostos a esses mesmos interesses acabaram sendo aprovados, como a limitação do direito de propriedade pelo cumprimento da função social e a necessidade da propriedade atender quatro aspectos (social, ambiental, trabalhista e econômico) para caracterizar esse cumprimento (QUINTANS, 2009).

Muito embora recepcionada na Constituição, a reforma agrária necessitava de lei complementar para viabilizar sua realização, o que acabou sendo instituído somente após cinco anos (em 1993). Com a aprovação da Lei 8.629, o país passou a contar com uma regulamentação para a desapropriação de terras (FERNANDES, 2003). Neste meio tempo, devido ao entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a ausência de uma legislação que determinasse o rito da ação de desapropriação, nenhum imóvel foi desapropriado para fins de reforma agrária (QUINTANS, 2009). Mesmo com a existência da nova regra, em muitas situações os ruralistas conseguiram impedir a desapropriação de terras, até mesmo revertendo processos que já estavam com os decretos desapropriatórios assinados (FERNANDES, 2003).

Constata-se, assim, que o atual marco regulatório das desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária, conformado pela CF de 1988 e pelas normas que a regulamentaram posteriormente, especialmente a Lei nº 8.629/1993 e a Lei Complementar nº 76/1993 mostra-se “claramente desfavorável à efetivação da reforma agrária, significando certo retrocesso se comparado ao texto constitucional ante-

rior” (CUNHA FILHO, 2007, p. 4). As novas legislações judicializaram excessivamente os procedimentos, provocando uma redução da capacidade expropriatória do Poder Executivo Federal.

O mesmo autor registra que o modelo de gestão fundiária anterior, previsto pela Constituição de 1967 (em sua redação determinada pela Emenda Constitucional nº 01/1969), pelo Estatuto da Terra e pelo Decreto-lei nº 554/1969, apontava situações muito diferentes das atualmente vigentes: i) havia a possibilidade de se desapropriar uma área unicamente devido a sua extensão; ii) não havia a exigência de que a indenização fosse prévia; iii) a proibição de desapropriação da empresa rural (cuja definição era idêntica à atual propriedade produtiva) não tinha status constitucional; iv) uma vez ajuizada a desapropriação, a transmissão de domínio ao Poder Público era irreversível; v) os valores de indenização pagos na desapropriação eram limitados ao valor declarado pelo proprietário para fins de cobrança do Imposto Territorial Rural (ITR); vi) a transferência do domínio do imóvel rural se dava imediatamente após o ajuizamento da ação de desapropriação, o que tornava a imissão na posse definitiva e, conseqüentemente, não permitia a incidência de juros compensatórios (CUNHA FILHO, 2007, p. 5).

6.1 PARÂMETROS IMPORTANTES DO ESTATUTO DA TERRA

- Condicionantes da “Função Social da Propriedade da Terra”:
 - Quando favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores rurais, assim como de suas famílias;
 - Quando mantém níveis satisfatórios de produtividade;
 - Quando assegura a conservação dos recursos naturais;
 - Quando observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

- Zoneamento do país em regiões homogêneas: do ponto de vista socioeconômico e das características da estrutura agrária e o cadastramento de imóveis rurais em todo o país.
- Aferição econômica pelo emprego dos seguintes indicadores: Grau de utilização da terra (GUT) – previsto no artigo 6º, § 1º, da Lei 8.629/1993 – e Grau de eficiência da exploração (GEE) – previsto no artigo 6º, § 2º, da Lei 8.629/1993.
 - Pelo GUT é obrigatória a utilização de pelo menos 80% da área útil do imóvel (deduzidas as áreas inaproveitáveis);
 - Pelo GEE é obrigatório que o imóvel atinja a marca de 100%. O GEE é basicamente aferido por uma tabela de produtividade (ou índices de produtividade) ⁴.

Releva registrar que de acordo com o Art. 11 da Lei 8.629/1993, os parâmetros, índices e indicadores que definem o conceito de produtividade serão ajustados, periodicamente, de modo a levar em conta o progresso científico e tecnológico da agricultura e o desenvolvimento regional, pelos Ministros de Estado do Desenvolvimento Agrário (MDA) e da Agricultura e do Abastecimento (MAPA), ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola.

6.2 CADASTRO TÉCNICO E GEORREFERENCIAMENTO

No contexto da governança do território o conhecimento da malha fundiária, vinculado à existência de um Cadastro de Imóveis Rurais Multifinalitário moderno e eficaz, são elementos fundamentais para a gestão do território nacional. Esse cadastro permite a estruturação mais adequada de políticas públicas de intervenção na reforma agrária, seja para

⁴ Atualmente, o índice de produtividade de 100% (exigido para o GEE) não é muito difícil de ser alcançado em razão da desatualização da tabela em vigor.

a obtenção de terras via desapropriação e/ou aquisição por programas de crédito fundiário, seja para a regularização fundiária de áreas destinadas às populações tradicionais e os quilombolas. O conhecimento da malha fundiária demanda a estruturação de um sistema eficiente de gestão das “informações espacializadas” (componente gráfico), cotidianamente atualizado e com informações disponíveis a todos os potenciais usuários.

Nesse sentido, alguns órgãos vinculados ao MDA – em especial a Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA), a Serfal e o Incra – vêm implementando mudanças para ampliar e dar nova dimensão à governança fundiária. Para ser compatível com o momento atual e com os reclamos da sociedade essas mudanças buscam alcançar:

- Modernização do Sistema Nacional de Cadastro Rural, instituído pela Lei nº 5.868, de 12/12/1972 como caminho para chegar ao Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), previsto pela Lei 10.267/2001. Essas medidas visam promover o “geocadastramento” dos imóveis rurais de todo o país, por meio de ações de varredura e/ou “pontualizadas”. Buscam contemplar diferentes níveis de precisão, adotados os padrões e formatos de dados abertos definidos pela Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE) e pelos Padrões de Interoperabilidade do Governo Eletrônico (*e-Ping*);
- Execução de um projeto piloto no âmbito do Programa de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária no Brasil, financiado parcialmente pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Essa iniciativa permitiu consolidar a metodologia de varredura nas operações de cadastro e regularização fundiária, o fortalecimento institucional dos órgãos de terras dos estados e a disponibilização de um aplicativo sob a denominação de Sistema de Gestão Territorial (SGT), desenvolvido nos moldes de um Sistema de Informações Geográficas (SIG);

- Elaboração, após a conclusão da varredura “geocadastral”, do diagnóstico fundiário do município. Esse diagnóstico serve como ferramenta para a proposição de políticas públicas de ordenamento/reordenamento territorial.

No rumo da estruturação de um novo SNCR “geoespacializado”, os dados cadastrais disponíveis sobre os mais de cinco milhões de imóveis rurais do país e o acervo em mapas, estão sendo disponibilizados para consulta para toda a sociedade brasileira pela internet. Medidas como a certificação de imóveis rurais, com novos normativos e um sistema eletrônico de recepção e crítica de peças técnicas e documentos, vêm possibilitando vencer o passivo de milhares de processos de certificação abertos e reduzir drasticamente os prazos para novas certificações.

A própria obrigatoriedade da certificação imposta pela Lei do Georreferenciamento (Lei 10.267/2001) por si só vem abrindo caminho para introdução do tão sonhado componente gráfico do SNCR e, o que é mais importante, por via declaratória. Com isso quem fornece o dado é o próprio detentor do imóvel rural, observada a norma técnica específica do poder público, permitindo ampliar a visão estratégica sobre a estrutura fundiária e o mercado de terras a fim de orientar ações de fiscalização e gestão.

Mais do que segurança e benefícios para o proprietário, o sistema geoespacializado previsto na Lei do Georreferenciamento possibilita exercer maior eficiência no combate a grilagem das terras. Ao mesmo tempo impede a obtenção de títulos de propriedade falsos e a de fraudes de qualquer espécie associada à propriedade da terra. Essa Lei tem como principais pontos:

- O Cadastro de Imóveis Rurais, administrado pelo Incra e pela Receita Federal, é constituído por uma base de dados comum, com troca de informações entre os cartórios e os órgãos da administração pública;

- Os serviços de registro ficam obrigados a enviar mensalmente ao órgão executor da reforma agrária, todas as alterações efetuadas nas matrículas imobiliárias, principalmente nos casos de mudança de titularidade, desmembramento, retificação de área, inclusive dos imóveis rurais destacados do patrimônio público;
- A identificação do imóvel rural será feita mediante indicação de suas características e confrontações, localização e área, obtidas a partir de planta georreferenciada;
- Os proprietários de imóveis com até quatro módulos fiscais ficarão isentos de custos financeiros para a identificação georreferenciada;
- O proprietário rural que quiser registrar em cartório uma transação de imóvel rural precisará obter a identificação das coordenadas dos limites da propriedade rural pelo Sistema Geodésico Brasileiro devidamente certificado pelo órgão competente, tornando-se obrigatória a identificação da propriedade rural a partir de memorial descritivo, assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica (ART);
- A referida identificação das coordenadas é obrigatória para efetivação de registro, em qualquer situação de transferência de imóvel rural, total ou parcial, bem como nos casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais.

A exigência da identificação do imóvel rural ocorrerá depois de transcorridos os seguintes prazos:

- A partir de 20/2/2003: área de 5.000 hectares ou superior (90 dias contados desde 20/11/2003);
- A partir de 20/11/2004: para os imóveis de mil a menos de cinco mil hectares (01 ano contados desde 20/11/2003);
- A partir de 20/11/2008: para os imóveis com área de quinhentos a menos de mil hectares (05 anos contados desde 20/11/2003);

- A partir de 20/11/2013: para os imóveis com área de duzentos e cinquenta a menos de quinhentos hectares; (10 anos contados desde 20/11/2003);
- A partir de 20/11/2016: para os imóveis com área de cem a menos de duzentos e cinquenta hectares (13 anos contados desde 20/11/2003);
- A partir de 20/11/2019: para os imóveis com área de vinte e cinco a menos de cem hectares (16 anos contados desde 20/11/2003);
- A partir de 20/11/2023: para os imóveis com área inferior a vinte e cinco hectares (20 anos contados desde 20/11/2003).

6.2.1 Elementos da Estrutura Fundiária Brasileira

No Brasil, tradicionalmente, duas fontes, sob distintas perspectivas, alimentam os estudos referentes à estrutura fundiária.

A primeira, no âmbito do MDA, refere-se aos dados do Cadastro Federal de Imóveis Rurais que permitem determinar a distribuição do espaço fundiário entre os detentores (proprietários e posseiros). Mais recentemente, inclui-se nesse rol o Sistema de Gestão Territorial (SGT), em operação no âmbito da SRA, e o Sistema de Gestão Fundiária (SigeF), operado pela Serfal.

A segunda fonte são os dados extraídos dos censos agropecuários publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Esses dados demonstram a forma pela qual os produtores rurais (proprietários, ocupantes, arrendatários e parceiros) ocupam um referido espaço.

A Tabela 1, a seguir, detalha a estratificação dos 5.181.645 imóveis rurais do Brasil. Com base no banco de dados do SNCR, esses imóveis possuem juntos uma área cadastrada da ordem de 571.740.919,42 hectares⁵.

5 Apuração Especial realizada em 26/01/2010.

Tabela 1: Estrutura fundiária do Brasil, por número de imóveis e extrato de área (2009)

Estratos de área total (ha)	Imóveis		Área total		Área média
	Nº	(%)	(ha)	(%)	(ha)
Até 10	1.744.540	33,7	8.215.337	1,4	4,7
De 10 a 25	1.316.237	25,4	21.345.232	3,7	16,2
De 25 a 50	814.138	15,7	28.563.707	5,0	35,1
De 50 a 100	578.783	11,2	40.096.597	7,0	69,3
De 100 a 500	563.346	10,9	116.156.530	20,3	206,2
De 500 a 1000	85.305	1,6	59.299.370	10,4	695,1
De 1000 a 2000	40.046	0,8	55.269.002	9,7	1.380,1
Mais de 2000	39.250	0,8	242.795.145	42,5	6.185,9
Total	5.181.645	100	571.740.919	100	110,3

Fonte: INCRA, Sistema Nacional de Cadastro Rural.

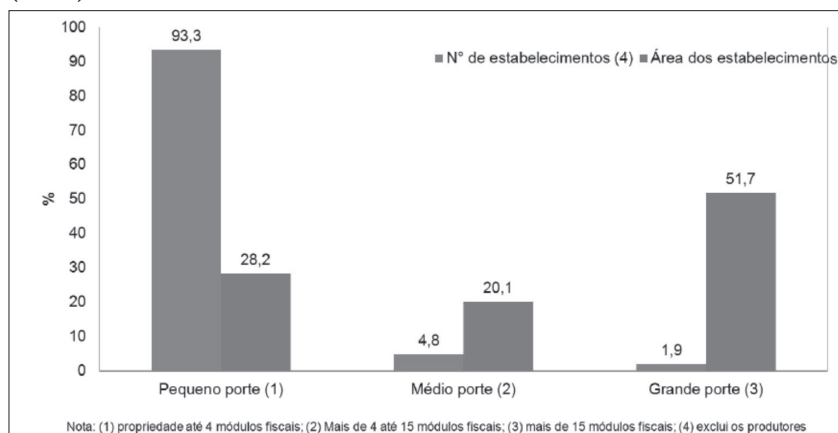
Como se verifica na Tabela 1, o número de imóveis existentes nas áreas até 100 ha representa 86% do total cadastrado. Porém esse contingente detém apenas 17,1% da área total. Por outro lado, os extratos dos imóveis maiores que 100 ha alcançam 14% do total de imóveis, detendo 89,9% da área. Quer dizer, no Brasil existem muitos com pouca terra e poucos com muita terra. A terra concentrada em mãos de poucos revela um fenômeno nefasto, que fica evidenciado em qualquer que seja a forma de analisar os dados, como se verá nos gráficos seguintes.

O Gráfico 1 apresenta a estrutura fundiária do país dividida por faixas de Módulos Fiscais (MF), de acordo com Censo Agropecuário de 2006⁶. Está representada pelo número de estabelecimentos (legenda na cor azul) e pela área em hectares (legenda na cor vermelha) desses mesmos estabelecimentos. Os agricultores familiares ocupam a faixa de

⁶ O conceito de Módulo Fiscal será abordado mais adiante pelos autores deste capítulo (N.R.T.)

até 4 MF (pequeno porte). As detenções de médio porte estão no intervalo de mais de 4 até 15 MF, ficando acima desse limite as detenções de grande porte (maiores que 15 MF).

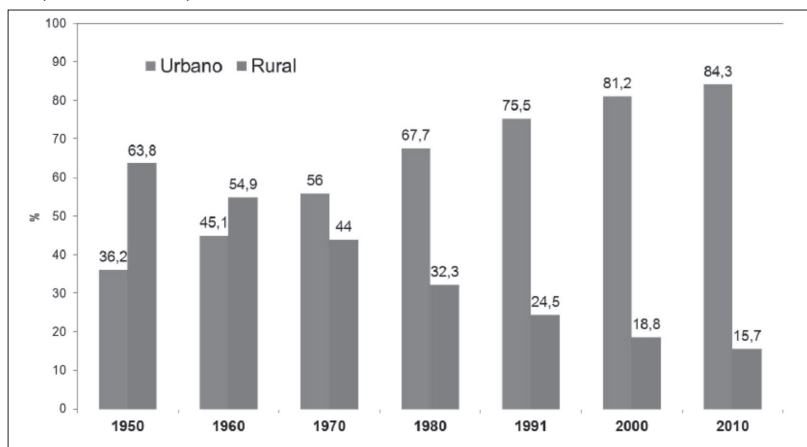
Gráfico 1: Distribuição do número e da área dos estabelecimentos agropecuários do Brasil por faixa de módulos fiscais do Incra, em % (2006)



Fonte: IBGE/Dieese.

O Gráfico 2 compara a evolução da distribuição da população rural e urbana do Brasil durante sete décadas (1950 a 2010). Percebe-se que na atualidade a população das áreas rurais é bem menor do que das áreas urbanas. Mas até a década de 1970 a situação era inversa.

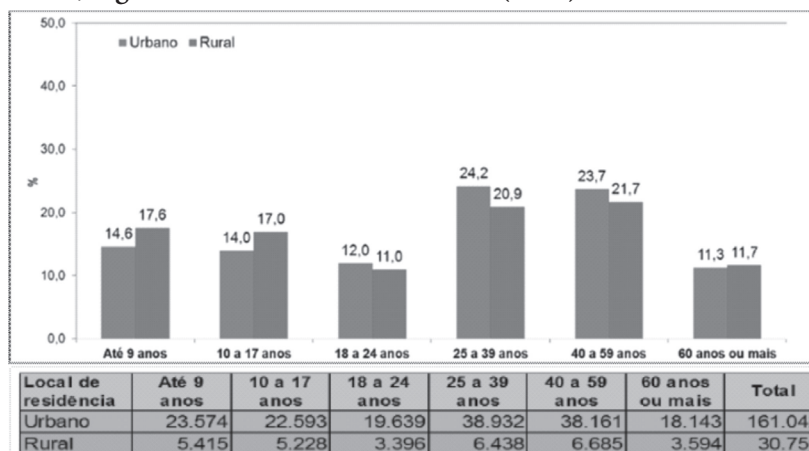
Gráfico 2: Evolução da população brasileira por local de residência em % (1950 - 2010)



Fonte: IBGE/DIEESE.

Para efeitos comparativos entre a população urbana e rural, consideradas uma série de seis faixas etárias, são apresentadas no Gráfico 3 as estatísticas referentes ao ano de 2009. Naquele ano a população total era estimada em 191,79 milhões de habitantes. Como se verifica nas faixas da população considerada adulta (18 a 59 anos) o envelhecimento da população urbana (59,9%) já prevalecia sobre o da população rural (53,6%) e a tendência era claramente ascendente.

Gráfico 3: Distribuição e estimativa da população do Brasil, por faixa etária, segundo local de residência em % (2009)



Fonte: IBGE/DIEESE.

Como se verá mais adiante, no cenário federal e estadual existem outros bancos de dados com informações sobre os imóveis rurais. No entanto, por competência legal cabe exclusivamente ao SNCR a classificação do imóvel rural para fins da verificação do cumprimento da função social da terra pelo GUT e pelo GEE. Cabe também ao SNCR o cálculo do Módulo Rural (MR) e do Módulo Fiscal (MF), bem como da Fração Mínima de Parcelamento (FMP).

Regulamentado por meio de portaria do Incra, o Módulo Rural tem seu conceito derivado do próprio conceito de propriedade familiar. É uma unidade de medida, expressa em hectares, que busca exprimir a interdependência entre a dimensão, a situação geográfica dos imóveis rurais e a forma e condições do seu aproveitamento econômico. Atualmente, o MR é utilizado para:

- Definir os limites da dimensão dos imóveis rurais no caso de aquisição por estrangeiros. Neste caso, utiliza-se como unidade de medida o módulo de exploração indefinida. O estrangei-

ro residente no País e a pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil só poderão adquirir imóvel rural na forma prevista na Lei nº 5.709/1971, regulamentada pelo Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974. Salvo as exceções previstas em Lei, a soma das áreas rurais pertencentes a pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas não poderá ultrapassar 1/4 da superfície dos municípios, sendo que as pessoas de mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias, em cada Município, de mais de 40% desse limite.

- Calcular o do número de módulos do imóvel para efeito do enquadramento sindical.

Já o Módulo Fiscal é a unidade de medida, expressa em hectares, fixada para cada Município, considerando os seguintes fatores:

- Tipo de exploração predominante no Município;
- Renda obtida com a exploração predominante;
- Outras explorações existentes no Município que, embora não predominantes, sejam significativas em função da renda ou da área utilizada;
- Conceito de propriedade familiar.

O MF serve de parâmetro para classificação do imóvel rural quanto ao tamanho, na forma da Lei nº 8.629/1993:

- Pequena Propriedade – o imóvel rural de área compreendida entre um e quatro MF;
- Média Propriedade - o imóvel rural de área de área superior a quatro e até quinze MF.
- Grande Propriedade - o imóvel rural de área de área superior a quinze MF.

O MF serve também de parâmetro para definir os beneficiários do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pro-

naf), bem como do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, de acordo com o inciso II, do parágrafo único do art. 1º, da Lei Complementar nº 93/1998.

O Pronaf foi criado em 1996 pelo Decreto nº 1.946, de 28 de junho, com o objetivo de atender de forma diferenciada ao pequeno agricultor familiar. Uma década depois, o Governo Federal deixou mais claro sua intenção de fortalecer e dar maior peso institucional ao segmento. Publicou a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, em que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, caracterizando da seguinte forma o agricultor familiar e o empreendedor familiar rural:

- Não detenha, a qualquer título, área maior do que quatro módulos fiscais;
- Utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- Tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;
- Dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Em resumo, a diferença entre Módulo Rural e Módulo Fiscal é que o primeiro é calculado para cada imóvel rural em separado, e sua área reflete o tipo de exploração predominante no imóvel rural, segundo sua região de localização. Já o Módulo Fiscal é estabelecido para cada município, e procura refletir a área mediana dos módulos rurais dos imóveis rurais do município. Por sua vez a Fração Mínima de Parcelamento é conceituada como a menor área em que um imóvel rural, num dado município, pode ser desmembrado e corresponde ao módulo de exploração hortigranjeira. Ao ser parcelado o imóvel rural, para fins de transmissão

a qualquer título, a área remanescente não poderá ser inferior a FMP. E as Zonas Típicas de Módulo (ZTM), previstas no Estatuto da Terra, são regiões delimitadas, a partir do conceito de MR, com características ecológicas e econômicas homogêneas, baseadas na divisão microrregional do IBGE (Microrregiões Geográficas – MRG), considerando as influências demográficas e econômicas de grandes centros urbanos.

6.2.2 Outras Bases de Dados de Imóveis Rurais

No Brasil, além do Sistema Nacional de Cadastro Rural do MDA/ INCRA, existem diversas bases de dados contendo informações sobre imóveis rurais, entre as quais se destacam as pertencentes aos seguintes órgãos:

- Secretaria da Receita Federal (SRF);
- Ministério do Meio Ambiente (MMA);
- Secretaria do Patrimônio da União (SPU);
- Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio);
- Instituto Brasileiro de Recursos Naturais Renováveis (Ibama);
- Fundação Nacional do Índio (Funai);
- Órgãos Estaduais de Terras, filiados à Associação Nacional dos Órgãos Estaduais de Terras (Anoter).

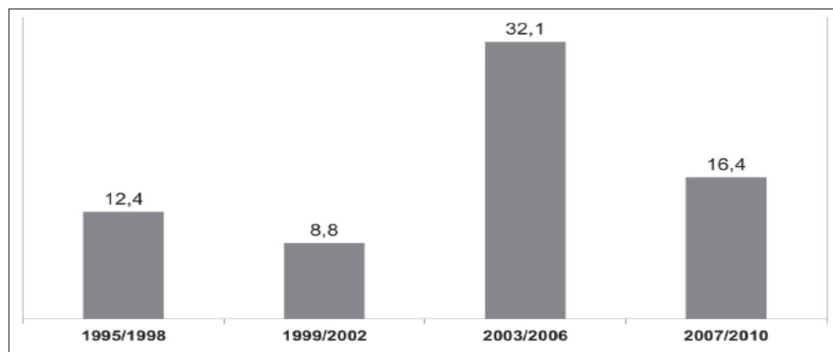
7 EIXOS DE ATUAÇÃO

7.1 ASSENTAMENTOS RURAIS POR MEIO DE DESAPROPRIAÇÃO E AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS (1º EIXO)

Conforme pode ser visualizado no Gráfico 4, nesse 1º eixo de atuação até 2010 a área destinada aos assentamentos rurais do Incra

atingiu 69,7 milhões de hectares, dos quais 48,5 milhões (69,6%) ocorreram durante o governo Lula (2003-2010).

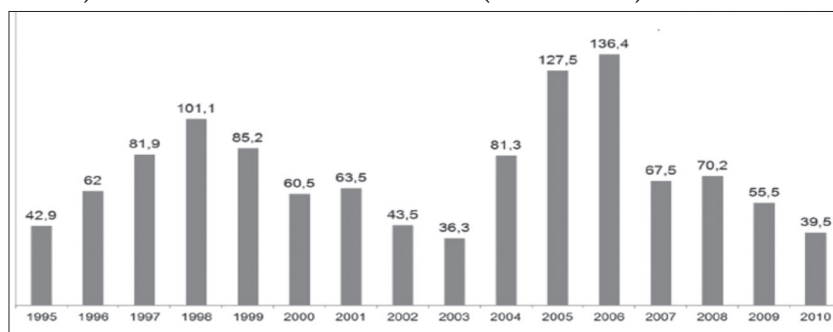
Gráfico 4: Evolução da área destinada aos assentamentos rurais do Incra no Brasil (em milhões de ha) (1995 - 2010)



Fonte: Incra, DEA.

O Gráfico 5 demonstra que no mesmo período (1995 a 2010), os assentamentos atingiram o patamar acumulado de 1.154,8 mil de famílias assentadas, e que desse total 614,2 mil famílias (53,2%) foram atendidas durante os dois mandatos do Presidente Lula (2003 a 2010).

Gráfico 5: Evolução do número de famílias assentadas no Brasil (1995 - 2010) nos assentamentos rurais Incra (mil famílias)

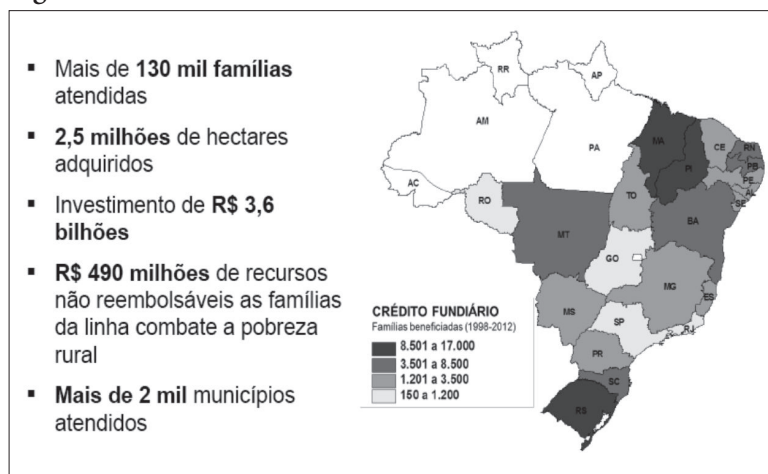


Fonte: Incra, DEA.

7.2 FINANCIAMENTO DO CRÉDITO FUNDIÁRIO (2º EIXO)

No contexto do reordenamento agrário, o Programa Nacional de Crédito Fundiário tem papel marcante em ações estruturantes que visam diminuir a pobreza no campo e melhorar a qualidade de vida dos trabalhadores rurais. Sua atuação se dá por meio da concessão de linhas de créditos para a compra de imóvel e para a realização de investimento em infraestrutura básica e produtiva, em áreas que não podem ser desapropriadas para a reforma agrária. Os números acumulados de política em todo o Brasil podem ser vistos na Figura 6:

Figura 6: Resultados do PNCF desde 2003



Fonte: Painel de Indicadores MDA/SRA.

7.3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (3º EIXO)

A regularização fundiária rural está associada à necessidade de aferição da regularidade dominial dos imóveis rurais. Ela se desenvolve sempre concomitantemente com operações diretas de varredura (cadastro e georreferenciamento) e a aplicação prévia do rito legal do pro-

cedimento discriminatório, ou seja, a análise da cadeia dominial até a origem e destinação do devoluto eventualmente apurado.

A arrecadação do devoluto, uma vez registrado em nome do ente estatal, vai permitir a outorga de títulos da terra aos posseiros de boa fé (obrigatoriamente levados a registro), bem como o reconhecimento dos domínios julgados legítimos.

A Lei 10.267/2001 (“Lei do Georreferenciamento”) faculta a gratuidade do georreferenciamento aos agricultores familiares em geral (posse e domínio).

A regularidade jurídica em terras públicas, a reforma agrária por assentamentos e o acesso à terra pelo crédito fundiário não são um fim em si próprios, mas uma etapa de um processo mais amplo de construção de uma nova base produtiva que priorize a agricultura familiar e respeite a propriedade socialmente justa de qualquer dimensão, formando o arcabouço para fortalecimento do meio rural no projeto de desenvolvimento sustentável do país.

A ação deve se estruturar em torno de cinco dimensões: operacional, ambiental, fundiária, produtiva e institucional. Em cada uma dessas dimensões apresentam-se desafios específicos que denotam a necessidade de integração com outras políticas públicas e institucionais.

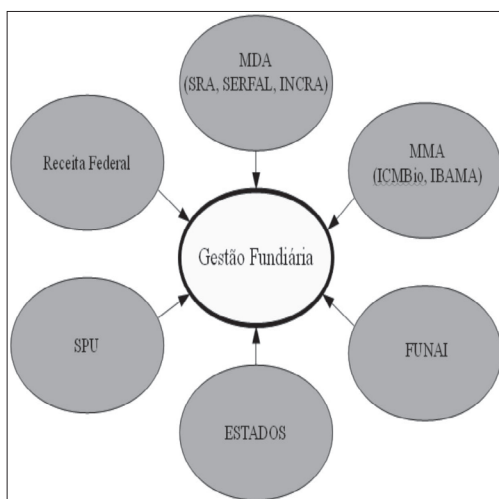
7.4 PRINCIPAIS ÓRGÃOS DO GOVERNO FEDERAL QUE ATUAM NO SEGMENTO FUNDIÁRIO

No Brasil existem diversos órgãos federais (Figura 7) com papel relevante no segmento fundiário, entre os quais se podem destacar.

- MDA/Incra: realiza o cadastramento, georreferenciamento e a regularização em terras públicas federais;
- MDA/Serfal: apoia o cadastramento, georreferenciamento e a regularização em terras públicas federais não destinadas na área da Amazônia Legal;

- MDA/SRA: apoia os entes federados no cadastramento, georreferenciamento e a regularização em terras públicas estaduais;
- Secretaria de Patrimônio da União (SPU): coordena, controla e orienta as atividades relacionadas com o desenvolvimento de ações e projetos voltados à destinação, à regularização fundiária, a normatização de uso e à análise vocacional dos imóveis da União;
- Ministério do Meio Ambiente / Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (MMA/ICMBio): atua na regularização da situação fundiária e consolidação dos limites das unidades de conservação federais;
- MMA/Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama): atua na regularização ambiental e na organização do Cadastro Ambiental Rural (CAR);
- Fundação Nacional do Índio (Funai): é o órgão indigenista oficial responsável por promover os direitos dos povos indígenas no território nacional.

Figura 7: Órgãos que atuam na gestão fundiária no Brasil



Fonte: Elaborado pelo autor.

7.5 ESTIMATIVA DO QUANTITATIVO DE POSSES PASSÍVEIS DE REGULARIZAÇÃO

Em relação às terras devolutas (federais e estaduais) os dados disponíveis levam a quantificar as pequenas posses em mais de um milhão (clientela potencial da meta de Regularização Fundiária), sabendo-se que elas se concentram principalmente na Região Nordeste (estendendo-se ao Polígono das Secas), na Região Norte e na Região Centro-Oeste, apresentando-se bastante rarefeitas nas demais regiões (sul e sudeste). Nessas últimas, por outro lado, afloram problemas fundiários cruciais não menos relevantes, representados por ocupantes de terras particulares, de ocupação familiar, com problemas na cadeia dominial.

7.6 AÇÕES DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

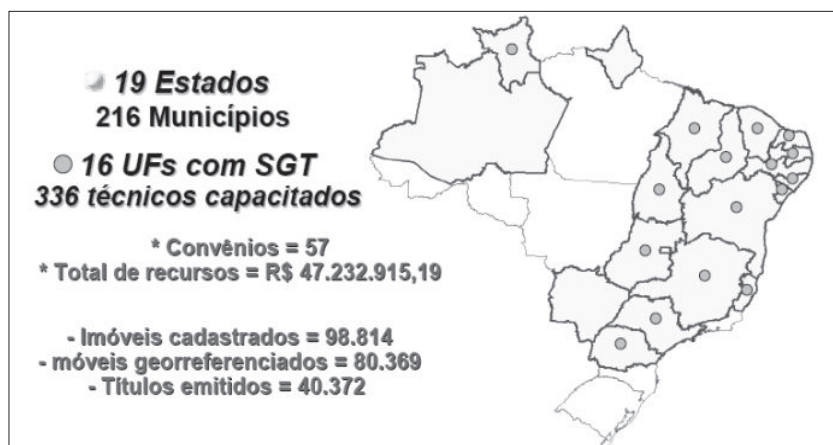
O MDA coordena e/ou executa as ações de regularização fundiária em duas linhas de atuação, sendo que o Programa Terra Legal, criado em 2009 e conduzido pela Serfal, atua na regularização e na destinação de áreas localizadas em terras públicas federais (e dos estados, mediante parceria) não destinadas na Amazônia Legal. Por intermédio do Incra e da SRA, o MDA também executa ações de regularização fundiária nas outras unidades da federação, seja em terras devolutas estaduais, ou em certas áreas localizadas da própria União não destinadas ou dependentes de regularização. Em seu total essas ações alcançam aproximadamente 200 milhões de hectares, ou 25% do território, o que representa 60% da área agrícola do país. Os quantitativos dessas áreas e sua representação visual podem ser vistos no Quadro 1 e na Figura 8.

Quadro 1: Ações de Regularização Fundiária do MDA (SRA-Incra-Serfal) (2012)

7.7 APOIO AOS ESTADOS POR PARTE DO GOVERNO FEDERAL

No segmento de Regularização Fundiária o MDA, por intermédio do Incra e da SRA, desempenha importante missão junto aos Estados da Federação apoiando ações nas terras devolutas estaduais e também em certas áreas particulares com problemas de regularidade na sucessão. Assim, a SRA, na condição de responsável por orientar, coordenar e supervisionar o processo de reordenamento agrário em âmbito nacional, vem atuando em parceria com os diversos Estados na execução de geocadastros por varredura e na promoção da titulação correspondente, conforme demonstrado na Figura 9.

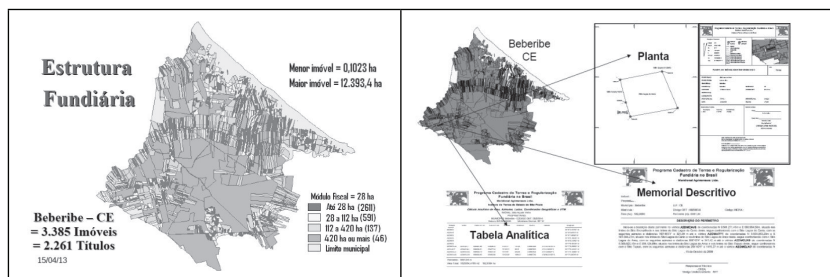
Figura 9: Ações estaduais de regularização fundiária com apoio do MDA



Fonte: MDA/SRA/CGRA.

Para facilitar o processamento dos dados e informações relativos a esse tipo de ação foi desenvolvido o Sistema de Gestão Territorial (SGT). Esse Sistema atua na carga dos dados gráficos/literais, na consulta e na visualização, bem como na publicação na web. Na Figura 10 são apresentados dois produtos do SGT.

Figura 10: Tipo de produtos disponibilizados pelo SGT



Fonte: MDA/SRA/CGRA.

8 SISTEMA DE REGISTRO IMOBILIÁRIO RURAL

O Registro Legal dos Imóveis é uma espécie de cadastro realizado pelos cartórios do sistema de Registro Imobiliário. Pela legislação brasileira, para se adquirir a propriedade de um imóvel é preciso que o título translativo (escritura pública, título definitivo, instrumento particular, formal de partilha, carta de arrematação etc.) seja registrado no Cartório de Registro de Imóveis competente. Se não houver o registro em nome do adquirente, a propriedade fica no registro imobiliário em nome do vendedor ou transmitente, respondendo, inclusive, por dívidas dele. Em 1890, logo no começo da República, o Governo introduziu um novo sistema de registro denominado de Registro Torrens, oferecendo-o como alternativa para o então vigente Registro de Imóveis. Adotado inicialmente na Austrália em 1858, o Torrens foi estabelecido no país pelo Decreto nº 451-B, de 31 de maio de 1890, e regulamentado pelo Decreto nº 955-A, de 05 de novembro de 1890. No Brasil, veio a subordinar-se a um processo misto, principalmente judicial, muito demorado e dispendioso com a publicação de editais, custas e outras despesas. Apenas os imóveis rurais são passíveis de registro no sistema Torrens, tornando-o insuscetível de reivindicação.

Não obstante a sua excelência, o Torrens está praticamente em desuso, mesmo que o Código de Processo Civil tenha lhe recepcionado, como também a Lei de Registros Públicos nº 6015/1973 (artigos 277-288), que é o dispositivo legal que rege, na atualidade, o registro dos imóveis rurais. Por outro lado, é bom lembrar que no Brasil a atividade notarial e de registro são exercidas em caráter privado, mas sob o regime de delegação do Poder Público (Lei nº 8.935/94). Sendo controlados regularmente pelo Poder Judiciário (Corregedoria Permanente), devem nortear-se, portanto, pelo princípio do alcance social. Segundo Pontes de Miranda:

O que se quer, com o registro, é que ele traduza, nos papéis ou livros do cartório, a verdade sobre as relações jurídicas, lá fora. Se não a traduz, é inexato; o oficial registrou o que não devia registrar, ou não podia; ou deixou de registrar o que devia. Inexato o registro, portanto, ou por excesso, ou por diferença, ou por omissão. Se o registro contém o que era irregistrável por sua natureza, então não é só inexato ou incompleto: é ineficaz todo registro do irregistrável por sua natureza (MIRANDA, 1971, p.207).

Para que seja regular o registro há que se atender aos seguintes princípios:

- Continuidade - deve existir um encadeamento de titularidades à vista do qual só se fará a inscrição de um direito em relação a determinado imóvel, se o outorgante dele figurar no registro como seu titular, assegurando a legitimidade da transmissão;
- Publicidade - esse princípio é comum a todos os registros públicos. Por meio dele considera-se que o registro torna público a todos o conhecimento dos atos e fatos registrados;
- Especialidade - significa a sua descrição como corpo certo, a sua representação escrita como individualidade autônoma, com o seu modo de ser físico, que o torna inconfundível e, portanto, heterogêneo em relação a qualquer outro;

- Disponibilidade - vincula-se ao princípio de que ninguém pode transferir mais direito do que tem;
- Legalidade - este princípio impede o ingresso, no Cartório de Registro de Imóveis, de títulos inválidos, imperfeitos ou sem previsão legal;
- Prioridade - no direito vigente, em que todos os títulos transmissivos são sujeitos ao registro, se forem apresentados dois títulos de transferência do imóvel, prefere-se, se oriundos do mesmo alienante, aquele que primeiro se apresentou ao registro e, se oriundos de alienantes diversos, aquele cujo alienante se ache inscrito no registro.

8.1 TERRAS DEVOLUTAS NO REGISTRO

Com o descobrimento do Brasil, todas as terras passaram, por direito de conquista, para a nação portuguesa, ou seja, para o domínio público. Evidencia-se, pois, a formação histórica da origem da propriedade pública no Brasil. A fim de possibilitar a exploração do imenso território, a administração colonial transferiu aos colonos enormes glebas de terras denominadas sesmarias. Assim, até 1822 a formação da propriedade privada no país deu-se principalmente pela concessão de sesmarias. Em 1850, como visto, por iniciativa da chamada Lei de Terras (Lei nº 601/1850) definiu-se pela primeira vez as terras devolutas e se restringiu a sua aquisição, como se vê a seguir:

Artigo 1º - Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra.(...)

Artigo 3º - São terras devolutas:

Parágrafo 1º - As que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial, ou municipal.

Parágrafo 2º - As que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

Parágrafo 3º - As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta lei.

Parágrafo 4º - As que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta lei (BRASIL, 2014b).

A Constituição de 1988, no artigo 26, inciso IV, inclui entre os bens dos Estados as terras devolutas não compreendidas entre as da União. A partir daí infere-se que, por regra, a titularidade das terras devolutas como sendo dos Estados. Quando lei federal especificar que as mesmas se destinam àquelas finalidades determinadas, a titularidade passa a ser da União (terras devolutas federais só por exceção).

Atualmente, a discriminatória é disciplinada na Lei Federal nº 6.383, de 07 de novembro de 1976, tendo por finalidade estrear as terras devolutas dos imóveis de propriedade privada. Recorre-se à via judicial quando o processo administrativo for dispensado ou interrompido por presumida ineficácia, ou quando os ocupantes não atenderem ao edital de convocação ou à notificação.

Terminada a ação discriminatória as terras devolutas devem ser registradas para se atender ao princípio da continuidade.

9 AVANÇOS ALCANÇADOS

- Modernização do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), como etapa necessária para se chegar ao Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) - Lei 10.267/2001;
- Execução do Programa Cadastro de Terras e Regularização Fundiária no Brasil;
- Execução do Programa Terra Legal;
- Elaboração de diagnóstico fundiário, tomando como base de análise o Município.

10 DESAFIOS PREMENTES

Implantação de aperfeiçoamentos que busquem ampliar e dar efetividade à dimensão da governança fundiária, compatível com o momento atual e com os reclamos da sociedade, envolvendo, dentre outras:

- O aprimoramento do aparato legal e normativo em busca de maior flexibilidade, modernização e de um mínimo de padronização entre União e Estados, tendo como referencial a legislação federal correlata;
- O fortalecimento dos órgãos executores da regularização fundiária no âmbito federal e estadual, com o reforço da capacidade instalada em termos de recursos materiais, infraestrutura em geral e, em especial, de recursos humanos;
- Articulação entre os diversos atores, entre os quais a Associação Nacional dos Órgãos Estaduais (Anoter), para a gestão sistêmica na regularidade jurídica das terras nas instâncias federal, estadual e municipal.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Legislação. Atos Internos. Legislação Federal. **Doutrina e jurisprudência**. Disponível em <http://www.incra.gov.br/>. 2014a. Disponível em <http://www.incra.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/questao-agraria/historico-da-questao-agraria>. Acesso em: 22 maio 2014.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 601, de 18 de setembro de 1850**. Brasília, 2014b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm. Acesso em: 22 maio 2014.

CUNHA FILHO, S. B. **A Constituição de 1988 e a diminuição do poder estatal de desapropriar os imóveis rurais para fins de reforma agrária**. 2007. Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Direito) – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica, 2007.

FERNANDES, B. M. **Reforma agrária no governo Lula: a esperança**. Departamento de Geografia, Faculdade de Ciências e Tecnologia - Universidade Estadual Paulista – UNESP.

JUNQUEIRA, M. **As terras devolutas na reforma agrária**. São Paulo: Editora RT, 1964.

MIRANDA, P. **Tratado de direito privado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1971, v. 11.

QUINTANS, M. T. D. Constituição federal de 1988 e a interpretação judicial sobre o direito de propriedade. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 16, 2009, Rio de Janeiro. **Anais...** São Paulo: SBS, 2009.

SILVA, J. G. **Buraco negro: a reforma agrária na constituinte de 1987-1988**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

Documentos consultados

CARTÓRIO DO 1º OFÍCIO DE POXOREÚ-MT. **Procedimentos para registro de imóveis**. Disponível em: <http://www.cartoriorgipoxoreu.com.br/porta1/conteudo,25,0,1,le,procedimentos-ri.html>. Acesso em: 22 maio 2014.

NOBRE JÚNIOR, E. P. **A posse e a propriedade no novo Código Civil.** Seminário “Grandes Temas Jurídicos: o Novo Código Civil”. Jun. 2002

OLIVEIRA, A. U. O processo de constituição da propriedade privada da terra no Brasil. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 16, 2009, Rio de Janeiro. **Anais...** São Paulo: SBS, 2009.

PORTO, A. E. **Aspectos de dominialidade.** Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrode-estudos/bibliotecavirtual/regulariza2/doutrina1.html>.

RICHTER, L. E. **A trajetória do título no Registro de Imóveis.** Disponível em www.colegioregistrals.org.br/doutrinas/luizegon_trajetoriatitulo.doc.



O PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIORaquel Santori¹Francisco das Chagas Ribeiro Filho²**1 INTRODUÇÃO**

Um dos temas mais importantes que envolvem a questão agrária no Brasil refere-se ao acesso à terra. Trata-se de um problema recorrente que caracteriza o meio rural do país desde o período colonial.

No Brasil, a conquista ao acesso e ao uso da terra deve-se, sobretudo, às reações tanto de proprietários fundiários como de movimentos sociais que lutam pelo direito à terra e à vida. Elas ocorrem num território que é ao mesmo tempo tão rico e tão escasso aos mais pobres e aos menos favorecidos.

A implantação da reforma agrária no Brasil tem gerado diversas discussões no ambiente social, político e acadêmico. Embora esse debate não seja recente, foi a partir dos anos 1980 que o tema ganhou maior amplitude social. Nesta década, os movimentos sociais, em especial aqueles ligados aos trabalhadores e as trabalhadoras rurais sem terra, organizaram acampamentos e ocupações como suas principais formas de luta. Foi justamente nesse período de intensas lutas sociais pela terra que as políticas de reforma agrária alcançaram números expressivos no

1 Chefe de Gabinete da Secretaria de Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SRA/MDA).

2 Diretor do Departamento de Crédito Fundiário da Secretaria de Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SRA/MDA).

país, pelo menos em termos de número de famílias assentadas e hectares desapropriados.

Para atender aos anseios dos trabalhadores rurais por terra, o Estado brasileiro recorreu ao instrumento da desapropriação de áreas por interesse social. A desapropriação por interesse social é aquela que atrela a propriedade da terra ao cumprimento de sua função social. Segundo a Constituição Federal de 1988, em seus artigos 146 e 148, o cumprimento dessa função ocorre somente quando a propriedade simultaneamente favorece o bem-estar dos que nela vivem, mantém níveis satisfatórios de produtividade, assegura a conservação dos recursos naturais e observa as disposições legais que regulam as relações de trabalho.

Apesar dos resultados positivos observados ao longo desse período persistia a necessidade de se acelerar o processo de redistribuição de terras, em virtude da demanda por terra continuar elevada e da crescente pressão social. É nesse contexto que emerge o programa denominado Novo Mundo Rural, cuja pretensão era convencer os trabalhadores e trabalhadoras sem terra e agricultores de baixa renda de que a integração ao capital é o melhor caminho para se acessar ao recurso fundiário e se fazer a reforma agrária. Desse modo, a reforma agrária começa a ter como instrumento de acesso à terra o suporte gradativo de mecanismos de compra e venda de áreas que não podiam ser adquiridas pelo processo de desapropriação social. É com esses propósitos que é concebido no Brasil o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), ou seja, um programa que se caracteriza como uma alternativa e um reforço ao modelo de reforma agrária vigente.

2 BREVE CARACTERIZAÇÃO HISTÓRICA DO PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO

Como se viu, a participação mais ativa do governo brasileiro no mercado fundiário ocorre justamente num período de intensas ocupa-

ções de terra. Foram influenciadas pelas políticas do Banco Mundial que desde meados dos anos de 1970 elaborou como princípios gerais dessa ação: o reconhecimento da importância da propriedade familiar em termos de eficiência e equidade; a necessidade de estimular os mercados para facilitar a transferência de terras para usuários mais eficientes; e a importância de uma distribuição igualitária de bens e de reformas agrárias redistributivas.

No Brasil, a política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial teve como vetor inicial uma ação desenvolvida no Estado do Ceará denominada de Programa Reforma Agrária Solidária – Projeto São José (1996-1997). A seguir, essa experiência foi ampliada para os outros estados do Nordeste (Bahia, Maranhão e Pernambuco) e para a região do norte do estado de Minas Gerais.

O “Novo Mundo Rural” é uma expressão utilizada para designar tanto as transformações em curso na realidade brasileira, quanto um paradigma a ser fortalecido pelas políticas públicas. As mudanças apregoadas pelo Novo Mundo Rural teriam como fundamento a introdução de tecnologia, a emergência de novas atividades no meio rural e o surgimento de novas configurações sociais.

Com o apoio técnico e financeiro do Banco Mundial, programas de crédito fundiário foram implantados em diversos países, nos últimos anos.

Devido aos resultados exitosos do projeto piloto implantado no Ceará por meio do Projeto São José foi concebido por parte dos gestores públicos o Projeto Cédula da Terra (PCT), tendo por base a compra e venda voluntária de terras. O PCT passou a atuar em cinco estados (CE, BA, MA, PE e MG), todos com alto índice de concentração da pobreza rural. O objetivo do PCT era beneficiar agricultores sem terra e famílias que possuísem parcelas muito pequenas e consideradas insuficientes para a sua subsistência. A estratégia de implantação do PCT baseava-

-se na iniciativa dos grupos beneficiários, que deveriam estabelecer negociações diretas com proprietários fundiários interessados em vender suas terras.

A responsabilidade pela compra das áreas e pela realização dos investimentos comunitários era de associações criadas pelos beneficiários. O processo ocorria da seguinte forma: as associações indicavam as terras a serem adquiridas, negociavam o preço e, em seguida, elaboravam propostas de financiamento com a orientação das unidades técnicas estaduais (UTE) vinculadas as secretarias de agricultura dos estados da federação.

Os recursos destinados aos investimentos comunitários eram não reembolsáveis, porém as verbas para a compra da terra precisavam ser reembolsáveis. Os financiamentos tinham dez anos de prazo de pagamento, com uma carência de três anos. No período de 1997 a 2002 o Projeto Cédula da Terra beneficiou em torno de 15 mil famílias.

A partir da experiência do PCT foi criado o Programa Banco da Terra. Esse Programa teve abrangência em todo território nacional, porém sua aplicação acabou concentrando-se na região Sul, que utilizou aproximadamente 54% dos recursos aplicados e contemplou 48% dos beneficiários.

O Programa Banco da Terra foi também concebido numa lógica complementar à reforma agrária, e se propunha a viabilizar o acesso à terra para agricultores familiares sem terra ou com pouca terra. As áreas financiadas pelo Banco da Terra não poderiam estar sujeitas à desapropriação pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Financiava-se a aquisição de terra e a execução de obras de infraestrutura básica no valor de até R\$ 40 mil, a serem pagos no prazo de vinte anos. Criado pela Lei complementar nº 93, de 04 de fevereiro de 1998, o Programa Banco da Terra teve início em 1999 e ficou em vigor

até 2003, quando foi então substituído pelo Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). Até 2003, o Banco da Terra foi responsável pela liberação de aproximadamente R\$ 731 milhões. Em todo Brasil foram contratados 17.886 projetos, que no seu conjunto beneficiaram 34,5 mil famílias. A Tabela 1 demonstra as operações do Banco da Terra realizadas no Brasil até 2003, distribuídas por região.

Tabela 1: Operações do Programa Banco da Terra - Brasil e por região - (1998-2003)

Região	Valor Contratado (R\$)	Nº de contratos	Nº de famílias	Área adquirida (ha)	Área média/família (ha)
Brasil	731.996.451	17.886	34.512	1.408.451	40,8
Sul	400.670.157	16.245	16.790	365.524	21,8
Sudeste	138.930.700	414	5.618	192.664	34,3
Centro-oeste	121.674.926	627	6.695	734.504	109,7
Nordeste	65.877.673	586	5.027	106.192	21,1
Norte	4.842.995	14	382	9.567	25,0

Fonte: SRA/MDA.

3 CONSTITUIÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO

O Programa Nacional de Crédito Fundiário foi concebido no ano de 2003, também como uma política pública do Governo Federal complementar à reforma agrária baseada no instrumento da desapropriação por interesse social. O PNCF tem como objetivo auxiliar no combate à pobreza rural, possibilitando aos (as) agricultores (as) familiares sem terra ou com pouca terra adquirirem imóveis rurais, por meio de um financiamento, para desenvolver uma exploração em regime de economia familiar.

Concebido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio da Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA), o PNCF financia a compra da terra pelo (a) agricultor (a) e viabiliza recursos para a implantação de infraestrutura básica e produtiva.

O PNCF é financiado com recursos do Fundo de Terras e Reforma Agrária do Governo Federal. Tem como marco legal a Lei Complementar nº 93, de 04 de fevereiro de 1998, regulamentada pelo Decreto Nº 4.892, de 25 de novembro de 2003³, e recursos do subprograma de Combate à Pobreza Rural, com base no art. 6º da Medida Provisória Nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001. É regido pelo Decreto nº 6.672, de 02 de dezembro de 2008⁴ e pela Resolução nº 4.177, de 07 de janeiro de 2013.

As condições de financiamento do PNCF são diferenciadas, variando de acordo com o público a ser beneficiado: produtores em situação de pobreza, jovens e agricultores familiares em geral. O prazo de pagamento é de até vinte anos, com carência de três anos.

O Programa é operado de forma descentralizada, sendo executado por órgãos estaduais. Somente em casos excepcionais essa execução é efetuada de forma direta, pelo governo federal. A participação dos governos estaduais ocorre por intermédio de unidades técnicas estaduais (UTE), que atuam em parceria com movimentos sindicais dos trabalhadores e trabalhadoras rurais e da agricultura familiar e outras entidades da sociedade civil organizada.

Entre esses parceiros do PNCF destacam-se:

- Os governos estaduais: responsáveis pela operacionalização prática do Programa;
- Os conselhos municipais e estaduais de desenvolvimento rural sustentável: responsáveis pelo controle social e homologação de projetos;

3 Alterado pelo Decreto 8.025 de 06 de junho de 2013.

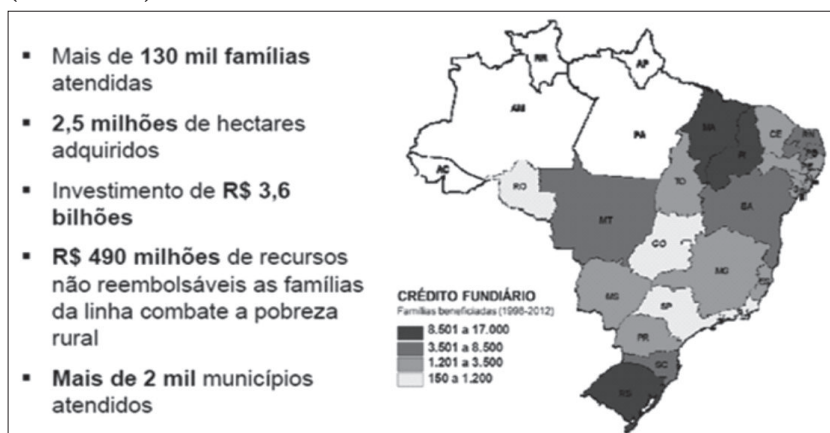
4 Alterado pelo Decreto 7.501 de 24 de junho de 2011.

- As redes credenciadas de assistência técnica e extensão rural (ATER): apoiam na organização dos beneficiários e na elaboração e aplicação do projeto (assistência técnica);
- As representações sindicais dos trabalhadores (as) rurais: também responsáveis pelo controle social, na elegibilidade, bem como pelo auxílio na divulgação do Programa;
- Os agentes financeiros: aprovam as propostas financeiras, liberam os recursos e gerenciam os contratos de empréstimos.

Entre 2003 e 2014 o PNCF beneficiou mais de 95 mil famílias (ver abaixo), que se organizaram e obtiveram recursos para a compra da propriedade e para efetuar os primeiros investimentos em infraestrutura social, produtiva e em assistência técnica e extensão rural.

Os dados da Figura 1, a seguir, revelam que mais de 130 mil famílias já foram beneficiadas pelo Crédito Fundiário no Brasil entre 1998 e 2012, com 2,5 milhões de hectares adquiridos, totalizando um investimento de 3,6 bilhões de reais.

Figura 1: Resultados das ações ligadas ao crédito fundiário no Brasil (1998-2012)



Fonte: DCF/SRA/MDA em outubro/2013.

Embora esses números demonstrem sua efetividade, há muito tempo tanto a SRA como os parceiros perceberam que o PNCF necessitava de ajustes para ampliar os seus resultados e o seu impacto socioeconômico.

Para tanto, a SRA vem coordenando um conjunto de ações visando reunir e negociar as propostas de alteração apresentadas pelos principais parceiros e beneficiários do Programa. Foram ouvidas as entidades representativas dos trabalhadores rurais como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), a Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Fetraf), o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), a Pastoral da Juventude Rural (PJR). Também participaram desse processo organizações prestadoras de ATER públicas e privadas; universidades; institutos de pesquisa e representantes das unidades técnicas estaduais executoras do Programa.

Dentre as ações realizadas para ampliar a participação dos parceiros nessa discussão e a qualificar as propostas de reformulação do PNCF pode-se destacar:

- Os seminários anuais de avaliação, que indicaram os gargalos e algumas medidas de aprimoramento;
- O V Seminário do PNCF, realizado em dezembro de 2012 na cidade de Pirenópolis, que apontou orientações sobre os parâmetros de sustentabilidade dos projetos, e a necessidade de maior rigor na elegibilidade dos beneficiários;
- A elaboração de oito grandes pesquisas de avaliação realizadas pela Universidade de Campinas (Unicamp), Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (Esalq), Prospectiva & Estratégia (Inova) e Departamento de Estudos Rurais (Deser). Em suma, essas pesquisas produziram avaliações de impacto, analisaram a capacidade de pagamento dos beneficiários, identificaram problemas e elaboraram sugestões gerais de ajustes.

O processo contínuo de monitoramento do PNCF realizado pela SRA por meio da análise de dados extraídos dos sistemas, das informações fornecidas pelas UTE e das visitas técnicas realizadas pelos fiscais do Programa, também gerou várias sugestões de aprimoramento, todas pautadas nas necessidades dos beneficiários e das entidades da Rede de ATER/PNCF.

Por outro lado, o monitoramento ordinário do PNCF realizado pelos órgãos de controle, tais como a Controladoria Geral da União (CGU), Advocacia Geral da União (AGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU), também gerou novas recomendações e determinações a serem incorporadas.

Outro elemento que teve forte repercussão para o encaminhamento de alterações do PNCF foram as pautas dos movimentos sindicais apresentadas durante o Grito da Terra, coordenado pela Contag, e a Jornada da Agricultura Familiar, conduzida pela Fetraf-Brasil. As referidas pautas reivindicavam de maneira incisiva as mudanças no PNCF, especialmente em relação as taxas de juros dos financiamentos, prazos de pagamento, perfis de renda e patrimônio dos beneficiários, tetos e condições de renegociação.

A partir dessas demandas advindas dos movimentos sociais e dos relatórios elaborados pelo MDA, a Presidência da República determinou a criação de um Grupo de Trabalho (GT) para propor aperfeiçoamentos no Programa. Esse Grupo teve a participação do MDA, dos movimentos sociais (Contag, Fetraf, PJR e MPA) e do Ministério da Fazenda. As discussões realizadas pelo GT serviram de embasamento para elaboração de novas propostas de funcionamento do PNCF. Algumas dessas propostas foram aprovadas pelo Ministério da Fazenda e pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e resultaram em oito resoluções. Dentre essas resoluções apenas duas não tratam especifica-

mente do PNCF. As demais alteram as condições de financiamento seja alongando prazos, reduzindo os juros ou melhorando as condições de operacionalização. Todas as mudanças propostas buscaram ampliar a taxa de retorno do Fundo de Terras, garantindo assim a continuidade de financiamento do PNCF.

O processo de elaboração das novas medidas contribuiu também para uma ampliação da compreensão dos técnicos do CMN e do Tesouro Nacional sobre o funcionamento do PNCF e sobre a sua importância social ao possibilitar o acesso à terra e gerar melhorias na qualidade de vida das famílias beneficiárias, contribuindo dessa forma no combate à pobreza.

4 O PNCF COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA PARA A PERMANÊNCIA E SUCESSÃO DAS FAMÍLIAS RURAIS

O PNCF vem contribuindo para a implantação de um novo padrão de desenvolvimento centrado na inclusão e na justiça social, na reativação das economias locais e na gestão sustentável dos recursos naturais. Apóia o processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e a agricultura familiar em todo o âmbito nacional.

Os recursos destinados aos Subprojetos de Investimentos Comunitários (SIC) têm importância fundamental no desenvolvimento das associações beneficiárias durante a implantação dos projetos de infraestrutura básica e produtiva. Ajudam a gerar renda e a enfatizar a questão da segurança alimentar, com o objetivo de incrementar a produtividade agrícola das atividades desenvolvidas. A medida é fundamental para que as famílias se estabeleçam economicamente e consigam avançar rumo à emancipação dos seus respectivos projetos.

Outra característica do Programa é contribuir com a sucessão da agricultura familiar, viabilizando o acesso da juventude rural e apoiando os beneficiários em seus processos de organização social, na elaboração e exe-

cução dos SIC e dos projetos complementares. Ou seja, o PNCF colabora diretamente na busca da cidadania e da inserção social dos beneficiários.

4.1 AS NOVAS CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO DO PNCF

O PNCF observa os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência e da igualdade. Considera o gênero, a etnia, a geração e a reinserção social, sem esquecer a conservação e a proteção ambiental, desde a concepção dos projetos até a sua execução. Em suma, busca aprimorar-se permanentemente para alcançar seu principal objetivo, qual seja o de favorecer aos seus beneficiários o acesso à terra com sustentabilidade e qualidade.

Esses propósitos tornaram-se mais eficazes a partir das medidas aprovadas e publicadas em Diário Oficial da União em 07 de janeiro de 2013, por meio das resoluções nº 4.178 e nº 4.177 do CMN. A primeira modificou as normas de renegociação dos contratos e a segunda trouxe uma série de aprimoramentos e melhorias nas condições de financiamento do programa.

As alterações previstas na Resolução 4.177 levaram em consideração as condições sociais dos pretensos beneficiários e a diferenças regionais em relação a dinâmica fundiária. São medidas que alteram respectivamente as normas de financiamento para aquisição de imóvel rural no amparo dos recursos de FTRA para contratações a partir de 01 de abril de 2013. A referida resolução mantém, por outro lado, a vedação da contratação de operações com dívidas coletivas.

Em linhas gerais essas novas normas estabelecem uma redução das taxas de juros, novos procedimentos de repactuação das parcelas em atraso, obrigam a contratação de ATER, atuam na paridade regional nas linhas de financiamento Combate à Pobreza Rural (CPR) e Consolidação da Agricultura Familiar (CAF). Foi também criada uma linha

específica para jovens rurais entre 18 e 29 anos que não se enquadram na linha CPR, designada Nossa Primeira Terra (NPT). Foi igualmente determinado que os novos contratos de financiamentos incorporem pareceres que atestem a viabilidade social, econômica e ambiental do grupo produtivo, de modo que o projeto contribua para o desenvolvimento rural sustentável.

Outra mudança foi a obrigatoriedade de realização de uma Capacitação Inicial para todos os beneficiários. Essa capacitação deve ser efetuada pelas entidades que integram a Rede de Apoio e os parceiros, precisando ser comprovada por meio de certificado ou declaração. Essa capacitação deve ser considerada como uma condição para o acesso ao Programa e para isso deve compor o *checklist* das propostas.

Além de modificações nas taxas de juros, foi alterado o bônus de adimplência fixo e o adicional, o prazo de financiamento e o limite de rebate de cada parcela por beneficiário, como mostra o Quadro 1.

Quadro 1: Anteriores e as novas condições de financiamento do PNCF

Condição Anterior		Nova Condição	
Juros de 2% a 5% a.a.		Juros de 2% a 5% a.a.	
CPR		0,5% a.a.	
		1,0% a.a.	
NPT			
CAF		2,0% a.a.	
Prazo de pagamento de 17 a 20 anos		Prazo de pagamento de 20 anos	
Rebates regionalizados:		Rebates regionalizados:	
Semiárido	- 40% + 10%	Semiárido	- 40% + 10%
Nordeste	- 30% + 10%	Nordeste	- 30% + 10%
Demais regiões	- 18% + 10%	Demais regiões	- 18% + 10%
Limite do rebate de R\$ 1.300,00		Limite do rebate de R\$ 3.000,00	

Fonte: DCF/SRA/MDA.

Durante o primeiro semestre de 2013, depois da publicação das primeiras medidas, houve a necessidade de ajustar os Manuais de Operação e o Regulamento Operativo do Programa e aprová-los junto ao Comitê de Fundos de Terras do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf). Os agentes financeiros também precisaram rever os procedimentos internos para analisar e celebrar os contratos de financiamento de acordo com as novas condições.

O cadastramento no Cadastro Único do Governo Federal (Cadúnico) passou a ser condição de elegibilidade para a linha CPR. As novas condições permitiram o acesso à linha CPR de forma individual com acesso aos Subprojetos de Investimentos Básicos (CPR-SIB), com os mesmos critérios de elegibilidade da linha (CPR-SIC) e a mesma taxa de juros.

Assim, atualmente são três as linhas de financiamento do PNCF. Como a linha CPR pode ser acessada de duas formas, considera-se que os pretensos beneficiários podem acessar o Programa de quatro maneiras distintas, com condições de financiamento diferentes, como demonstra o Quadro 2:

Quadro 2: Novas condições de financiamento do PNCF

Linha	Formas de acesso	Limite de renda por família	Patrimônio familiar máximo	Inscrição Cadúnico	SIC/ SIB	Juros ao ano	Selos e adicionais
CPR	Coletivo	R\$9 mil	R\$15 mil	Sim	SIC	0,5%	Sim
CPR	Individual	R\$9 mil	R\$15 mil	Sim	SIB	0,5%	Não
NPT	Individual	R\$15 mil	R\$30 mil	Não	SIB	1%	Não
CAF	Individual	R\$15 mil	R\$30 mil	Não	SIB	2%	Não

Fonte: DCF/SRA-MDA.

Os recursos destinados à execução de projetos que promovam o fortalecimento da participação de públicos específicos (selos) nas uni-

dades produtivas também tiveram um aumento significativo (passaram de R\$ 1 mil para R\$ 3 mil) e receberam novas condições (ver Quadro 3):

Quadro 3: Linhas do PNCF para públicos específicos (selos)

Jovem	PNCF Mulher	Terra Negra
Para jovem entre 18 a 29 anos, inscrito no Cadúnico	Para mulher titular do PNCF	Para grupo de comunidade negra não-quilombola
Crédito adicional: R\$ 3 mil por beneficiário		

Fonte: DCF/SRA-MDA.

Os recursos adicionais destinados à execução de projetos com temáticas específicas também aumentaram de R\$ 1 mil para R\$ 3 mil por beneficiário titular, de acordo com o Quadro 4:

Quadro 4: Linhas do PNCF para temáticas específicas

Meio ambiente	Convivência com o Semiárido
Recuperação de passivos, conservação e correção de solos, recuperação de APP e RL e sistemas agroecológicos	Para gestão de recursos hídricos, ações de preservação ambiental e convivência com a seca
Crédito adicional: R\$ 3 mil por beneficiário	

Fonte: DCF/SRA-MDA.

Para os contratos adimplentes até 31 de dezembro de 2012 e os firmados no período de 02 de janeiro a 31 de março de 2013 foi criado um carimbo texto, garantido a estes contratos as mesmas condições de financiamento daquelas definidas na Resolução 4.177.

A prestação dos serviços de ATER passa a ser obrigatória, com exceção apenas dos beneficiários que declararem notório saber nas atividades produtivas a serem desenvolvidas ou que já possuam outro tipo de assessoramento técnico.

Com a publicação das novas medidas a remuneração dos serviços de ATER passou a ser de até R\$ 7.500,00 por beneficiário, que

deverá ser adicionado ao teto microrregional de financiamento, podendo assim ultrapassar o limite de R\$ 80 mil. O prazo de execução dos serviços também aumentou de dois para cinco anos, incluindo nesse período a elaboração e acompanhamento da execução dos projetos com recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

As famílias que desejam acessar ao PNCF devem conhecer as exigências e as condições de financiamento de cada uma das linhas para escolher aquela que melhor atende às suas condições. As novas condições se estabelecem num cenário de fortalecimento da sustentabilidade, atendendo a dois caminhos: aquisição de imóveis mais viáveis em termos socioeconômicos e a possibilidade de acesso a uma ATER de qualidade.

As melhorias nas condições de financiamento pressupõem um trabalho conjunto, que viabilizem tanto a capacidade produtiva quanto a capacidade de pagamento. Para isso é fundamental que as empresas de ATER desenvolvam um laço estreito de cooperação com as associações, promovendo a correta aplicação dos recursos de SIC e de SIB, o acesso ao Pronaf e às demais políticas públicas de desenvolvimento rural.

4.2 OPERACIONALIZAÇÃO DO PNCF

Com as novas medidas, todos os instrumentos que orientam a operacionalização do PNCF foram revisados e atualizados, incluindo as novas condições referentes à SIC, Vistoria Social, ATER, Capacitação Inicial e as exigências ambientais, que precisarão ser adequadas às definições do novo Código Florestal.

Outro instrumento operacional do PNCF que sofreu alteração foi a Declaração de Elegibilidade, que agora possui três modelos: um para linha CPR-SIC, outro para a CPR-SIB e um específico para as linhas NPT e CAF. A Declaração de Elegibilidade tornou-se mais com-

pleta, pela inclusão de questões sobre o conhecimento do imóvel e a exigência de participação na Capacitação Inicial. Os modelos foram padronizados para todos os 21 estados que executam o Programa.

Pelas normas do PNCF, o Subproduto de Aquisição de Terra (SAT) é um recurso reembolsável. Por sua vez, o SIC refere-se aos projetos não reembolsáveis destinados à criação de infraestrutura básica e produtiva. Devem ser apresentados pelas associações de trabalhadores rurais beneficiários, contendo os respectivos planos de aplicação de recursos, cronogramas de execução e de desembolso das parcelas previstas.

Os recursos do SIC são oriundos do Subprograma de Combate à Pobreza Rural. Por não serem reembolsáveis e não caracterizados como operações de financiamento, são repassados por meio de um contrato específico de transferência de recursos. São recursos constituídos de dotações consignadas no Orçamento Geral da União e em seus créditos adicionais, com recursos oriundos do Tesouro Nacional.

O PNCF inova em seus normativos definindo que todos os contratos de CPR sejam elaborados de forma individualizada. O processo de individualização da compra da terra permite saber por meio de registro individualizado qual o tamanho e as características da área e o teor da dívida de cada proponente. Por sua vez, as áreas coletivas ficam definidas em memorial a serem utilizadas conforme o plano de investimento comunitário, seguindo o regimento interno da associação, seu estatuto e os normativos do Programa.

Na linha CAF a proposta de financiamento apresentada pelos beneficiários pode incluir, além dos custos da aquisição de terras, os custos relativos aos subprojetos SIB necessários à estruturação das unidades produtivas constituídas. Esses subprojetos devem constar na lista de investimentos prioritários apresentados pelo beneficiário na proposta de financiamento, ou terem sido posteriormente aprovados pela UTE por solicitação do beneficiário.

Desde que o requeiram e obedeçam às condições de elegibilidade, os beneficiários do PNCF poderão buscar apoio em outras políticas de crédito, e de fomento à agropecuária, à agroindústria e ao turismo, tais como o Pronaf, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), o Programa Luz para Todos, bem como em Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, nos termos do artigo 14 do Decreto nº 4.892, de 25 de novembro de 2003.

Destaca-se a seguir os requisitos para participar do PNCF, além do perfil de renda e de patrimônio:

- Ser produtor (a) rural da agricultura familiar;
- Ser membro de associação legalmente constituída, quando for o caso;
- Ter tradição agropecuária de no mínimo cinco anos, nos últimos quinze anos;
- No mínimo 80% do tempo de trabalho seja proveniente de atividades agropecuárias da propriedade;
- O candidato e seu cônjuge não tenham sido beneficiários de qualquer outro programa de reforma agrária (federal, estadual e municipal) e não sejam funcionários em órgãos públicos, autarquias, órgãos dos três entes federativos ou em funções parafiscais;
- Nos últimos três anos não tenha sido proprietário do imóvel rural com área superior a de uma propriedade familiar, ou seja, um módulo fiscal;
- Não seja promitente comprador, ou possuidor de direito de ação e herança em imóvel rural com área superior a de uma propriedade familiar;

- O candidato e seu cônjuge estejam dispostos a assumir o compromisso de adquirir o financiamento para aquisição da terra e, quando houver projeto de infraestrutura básica social e produtiva, aplicar os recursos em conformidade com o projeto aprovado;
- Por intermédio de associação representativa manifestar a intenção de adquirir um imóvel rural, com potencial de desenvolver atividades produtivas rentáveis;
- Apresentar declaração de elegibilidade dos candidatos ao PNCF devidamente assinada pelo candidato e cônjuge, bem como pelo sindicato dos trabalhadores e trabalhadoras rurais (STTR), e em casos de impedimento deste, pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável;
- A declaração de elegibilidade dos candidatos (as), devidamente assinadas pelos proponentes dos STTR, deverá ser apreciada pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, ou conselho similar.

Desde a sua implantação até o final de 2013, o PNCF beneficiou um total de 93.827 famílias de trabalhadores e trabalhadoras rurais, adquiriu 1,7 milhões de hectares e aplicou 2,4 bilhões de reais, sendo 466,8 milhões de recursos não reembolsáveis para famílias que acessaram a linha combate a pobreza rural⁵.

4.3 A AQUISIÇÃO DA TERRA

Um financiamento de SAT poderá ser destinado às associações, cooperativas ou outras formas de organização, desde que haja manifestação favorável do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) por meio de análise de cada caso. De acordo com

5 Dados do Painel de Indicadores da SRA de 02 de janeiro de 2014.

Manual de Operações do PNCF (2010), utilizando recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, a aquisição da terra pode se dar quando:

- a) Os imóveis não sejam passíveis de desapropriação, sendo improdutivos com mais de quinze módulos fiscais, ou as médias propriedades cujos proprietários tenham mais de um imóvel;
- b) A área resultante de (eventual) divisão futura do imóvel entre os beneficiários não seja inferior à área mínima de fracionamento da região onde o imóvel se situar;
- c) O proprietário possua título legal e legítimo de propriedade e de posse do imóvel;
- d) O imóvel pretendido disponha de documentação que comprove ancianidade ininterrupta igual ou superior a vinte anos, respeitando, quando houver, as legislações federal, estadual e municipal de terras, e em caso de dúvida fundada, declaração expressa da União, do Estado ou do Município da situação do imóvel, afirmando se questiona ou pretende questionar o domínio do imóvel;
- e) Não incidam gravames de qualquer ordem que possam impedir a transferência legal do imóvel para os candidatos compradores;
- f) Não se situem em unidade de conservação ambiental de proteção integral, em unidades de uso sustentável de domínio público, em áreas de preservação permanente; de reserva legal, em áreas declaradas ou de pretensão indígena; ou ocupadas por remanescentes de quilombos ou outras comunidades tradicionais; ou não confrontem com as referidas áreas, exceto nas zonas de uso permitido e compatíveis com a propriedade particular das áreas de proteção ambiental e de outras unidades de conservação de uso sustentável de domínio privado, precedidas de análise e parecer técnico da UTE,

aprovando que as atividades ou modalidades de utilização, a serem implantadas na área, estejam de acordo com os objetivos e exigências pertinentes à unidade de conservação;

- g) Não tenha sido objeto de transação nos últimos dois anos, com exceção dos oriundos de espólio, de extinção de condomínios ou nos casos excepcionais aprovados pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) em que ficar comprovado que a transação não foi efetuada para evitar desapropriações, ou com fins especulativos;
- h) Que sejam objeto de ação discriminatória ainda não encerrada, salvo nos casos de legitimação ou revalidação certificada pelo próprio agente discriminador, desde que expressamente aprovados pelo CEDRS;
- i) Não pertençam, mesmo que mediante contratos informais ou não registrados, a parentes consanguíneos ou por afinidade, em linha direta ou colateral, até o 2º grau, do candidato ao financiamento.
- j) Apresentem condições que permitam o seu uso sustentável, sejam elas existentes ou que possam ser implantadas com o apoio ou o financiamento do PNCF;
- k) O preço do imóvel seja condizente com os preços praticados no mercado local, devendo ser utilizado como referência para averiguação dessa condição o Sistema de Monitoramento de Terras (SMMT), e compatível com o tipo de exploração pretendido pelos candidatos à beneficiários;

A aquisição de terras e os investimentos básicos são realizados mediante financiamento bancário que obedece aos termos e às condições definidas pelo Conselho Monetário Nacional: Resolução CMN nº 3.869, de 17 de junho de 2010 e suas alterações, e Resolução nº 4.177, de 07 de janeiro de 2013.

Com base nas normas do PNCF e do CMN, o financiamento da aquisição de terras poderá incluir os custos diretos da transação do imóvel adquirido, tais como: custos de medição, topografia, demarcação interna das áreas de reserva legal e de preservação permanente e, eventualmente, das parcelas e lotes; despesas e taxas cartorárias de transação e registro do imóvel; os impostos de transação e de registro do imóvel rural adquirido; e os custos eventualmente decorrentes da aprovação das áreas de reserva legal e de preservação permanente, bem como de eventuais autorizações ambientais.

Entretanto, os custos relativos à comprovação da propriedade são de responsabilidade do vendedor do imóvel, bem como de todas as certidões necessárias à aprovação e assinatura do contrato de financiamento.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Nacional de Crédito Fundiário funciona como alternativa dentro do Programa de Reforma Agrária no país, por meio da aquisição de terra via financiamento. Vem atendendo o seu objetivo no que concerne ao acesso à terra por meio de um controle de preços com base no mercado de terras e acesso à infraestrutura básica.

O PNCF tem uma grande demanda reprimida nos estados de atuação, constituindo um grande desafio, localizar e incluir de forma qualitativa os potenciais beneficiários.

Considera-se como fundamental a participação do movimento sindical de trabalhadores e trabalhadoras rurais e da agricultura familiar para ampliar o diálogo, devendo, portanto, tornar as entidades da rede de apoio mais presentes e mais atuantes na articulação com as Unidades Técnicas Estaduais, bancos e cartórios, e principalmente, junto aos beneficiários, realizando a mobilização, qualificação da demanda e

a capacitação inicial. Ou seja, apoiando os trabalhadores rurais durante todo o processo de contratação e de implantação do projeto.

Para que o Programa alcance os resultados desejados estimula-se as UTE e os agentes financeiros no sentido de qualificar seus processos e procedimentos de contratação em virtude das modificações que o PNCF sofreu em seus normativos e diretrizes. Busca-se desenvolver ações conjuntas para identificar os avanços e solucionar os gargalos.

Sendo assim, reafirma-se a importância do PNCF no combate à pobreza rural, na sucessão rural e na consolidação da agricultura familiar. No entanto existem desafios e gargalos na atuação do PNCF nos estados que necessitam ser superados para que o Programa avance ainda mais. Esses avanços têm como intuito fazer o Programa atingir a celeridade ideal em seus processos de contratação, com maior sustentabilidade e qualificação das propostas contratadas, fortalecendo a participação das mulheres, dos jovens e das comunidades negras.

A ATUAÇÃO DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA NA GOVERNANÇA FUNDIÁRIA DO BRASIL

Richard Martins Torsiano¹

Claudio Roberto Siqueira²

1 INTRODUÇÃO

O Brasil está entre os países com maior potencial alimentar, agroenergético e de serviços ligados à biodiversidade do mundo. Nesse contexto, a capacidade do Estado brasileiro de análise e intervenção sobre a situação fundiária e sobre as perspectivas de gestão fundiária torna-se cada vez mais urgente, a fim de trazer segurança e reconhecimento de direitos aos seus legítimos detentores.

Este capítulo destaca algumas conquistas na área de governança fundiária no Brasil, assim como aponta desafios para que o governo continue avançando rumo a uma gestão fundiária eficiente. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) tem atuado com uma agenda de trabalho diversificada, tendo como objetivo desenvolver mecanismos de gestão dentro de um contexto de governança fundiária.

Para tanto, o Incra desenvolve instrumentos de política pública nas áreas de aquisição de terras e de regularização fundiária no território brasileiro, em terras da União e em parceria com os governos dos

1 Diretor de Ordenamento da Estrutura Fundiária do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

2 Assistente da Diretoria Ordenamento da Estrutura Fundiária do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

estados. Além disso, o Incra atua de forma diferenciada em situações especiais, como é o caso da regularização de terras quilombolas. Também aborda questões de forma transversal, como as ligadas ao Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, em que busca reparar desigualdades de gênero. Os avanços obtidos pelo Incra em relação à governança fundiária serão abordados por meio dos seguintes tópicos:

- i) Integração das bases de dados do Incra com o de outros órgãos federais. Além de coordenar a criação de um grupo interministerial para qualificação das ações de governança fundiária no Brasil;
- ii) Qualificação e inovação nas ferramentas relacionadas ao cadastro de imóveis rurais;
- iii) Novos produtos e serviços na automatização da certificação de imóveis rurais;
- iv) Atualização e qualificação do acervo fundiário;
- v) Controle na aquisição de terras por pessoa estrangeira;
- vi) A regularização de territórios quilombolas.

2 INTEGRAÇÃO DA BASE DE DADOS

Nos últimos anos, o Incra vem estabelecendo parcerias com outros órgãos do governo federal visando desenvolver ações de promoção e apoio ao funcionamento dos instrumentos de gestão fundiária, bem como ao acesso às informações contidas nos seus sistemas e base de dados.

Até o momento, o Incra já possui acordos de cooperação com diversas organizações públicas e privadas, tais como: Ministério Público Federal, Tribunal de Contas da União, Receita Federal do Brasil (RFB), Banco do Brasil, Instituto Brasileiro de Recursos Naturais Renováveis

(Ibama), Serviço Florestal Brasileiro, Ministério do Trabalho e Emprego, Banco Central, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Polícia Federal, Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB), Associação dos Notários e Registradores do Brasil (Anoreg), Associação Nacional dos Órgãos Estaduais de Terras (Anoter), Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e com cerca de 2.630 municípios.

O estreitamento de laços com parceiros estratégicos é uma das principais ações conduzidas pela direção do Incra, o que permite, entre outros objetivos, aprimorar os instrumentos de governança fundiária desenvolvidos pelo Instituto.

Outra iniciativa do Incra foi propor a criação de um Grupo de trabalho interministerial que aborde a questão fundiária do Brasil como um todo, atuando em várias frentes, e de forma articulada. Um dos objetivos desse Grupo é aprofundar os conhecimentos obtidos no projeto *Land Governance Assessment Framework* (LGAF) sobre o quadro legal e institucional da Governança Fundiária brasileira e evidenciar suas principais limitações. Ou seja, pretende-se sistematizar a compreensão e as necessidades de melhorias a respeito do quadro legal e institucional de Governança Fundiária no Brasil, com base em alguns modelos internacionais. Além disso, espera-se aprofundar o conhecimento das experiências de cadastros fundiários brasileiros e propor a ampliação da integração das bases de dados.

Atualmente, essa articulação – denominada de Grupo Interministerial para Qualificação da Governança Fundiária no Brasil – é coordenada pelo Incra e composta pelos seguintes órgãos: MDA; Ministério das Cidades; IRIB/Anoreg/Arisp; Ministério do Meio Ambiente (MMA); Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio); Ibama; Fundação Nacional do Índio (Funai); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Conselho Nacional de Justiça (CNJ);

Ministério Público Federal; Anoter; Secretaria do Patrimônio da União (SPU); RFB; Banco Mundial; FAO; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Serviço Florestal Brasileiro e Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).

3 O CADASTRO DE IMÓVEIS RURAIS DO INCRA

O Cadastro de Imóveis Rurais do Incra foi criado através da Lei 4.504/64 (Estatuto da Terra), com o objetivo de caracterizar os imóveis rurais com informações do proprietário, dominial, localização, entre outros. Em 1972, por meio da Lei 5.868, foi instituído o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), instrumento fundamental para a gestão da estrutura fundiária do Brasil. Esse instrumento permite o conhecimento da estrutura fundiária do país, viabilizando a classificação dos imóveis rurais e a identificação dos imóveis rurais passíveis de desapropriação e de fiscalização, bem como a emissão do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR). A Figura 1 apresenta uma condensação dos dados do SNCR em 2013.

Figura 1: Síntese do SNCR em 2013

Total de Imóveis no SNCR	5.617.896 imóveis	
Área Total em Hectare	602.141.138 hectares	
Domínio	Público	Privado
Total de Imóveis	8.937 imóveis	5.608.959 imóveis
Área em Hectare	91.921.186 ha	510.219.951 ha

Fonte: Incra/Serpro/NEF.

3.1 COMPARATIVO DO CADASTRO RURAL BRASILEIRO COM OUTROS CADASTROS DA AMÉRICA LATINA E DO MUNDO

O Brasil tem a maior área agricultável do mundo e, por conseguinte, o maior número de unidades imobiliárias rurais do mundo. Nenhum país da América Latina possui um cadastro rural comparável com o brasileiro, seja em números, seja em diversidade. A dimensão do cadastro brasileiro é tamanha que a comparação não é com a base cadastral, mas sim com sua superfície territorial.

Na Europa, países como a Alemanha e Espanha possuem cadastros melhor estruturados que o brasileiro sob o ponto de vista tecnológico. Destacam-se por possuírem vinculação gráfica e literal, visão multifinalitária, dentre outros aspectos qualitativos. Todavia, do mesmo modo que a comparação com a América Latina, a dimensão do cadastro brasileiro é tamanha que a comparação com esses países não se faz em termo de base cadastral, e sim com sua superfície territorial. Em termos quantitativos, o cadastro brasileiro gerenciado pelo Incra é maior que a superfície da maioria dos países europeus.

A comparação de certo modo fica comprometida porque tais países adotam o conceito de parcela cadastral, diferentemente do cadastro brasileiro que adota o conceito de imóvel rural. Um imóvel rural pode ser constituído de várias parcelas. Para citar um exemplo, o sistema de cadastro alemão, uma das referências mundiais, registra um total de 62 milhões de parcelas, abrangendo uma área territorial de 35.712.000 hectares de quinze estados federados. Somente os imóveis com Georreferenciamento Certificado pelo Incra (com precisão posicional de 50 centímetros) possuem 119.684.746 ha, o que representa quase três vezes e meia o território alemão.

3.2 O CADASTRO NACIONAL DE IMÓVEIS RURAIS

O Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) foi criado por exigência da Lei 10.267/2001 e do Decreto 4.449/2002. Trata-se de uma base comum de informações, gerenciada conjuntamente pelo Incra e pela RFB. É produzida e compartilhada por diversos órgãos públicos federais e estaduais produtores e usuários de informações sobre o meio rural brasileiro. Busca responder com maior eficiência e eficácia as crescentes demandas governamentais e de um diversificado universo de usuários.

A criação do CNIR permite um melhor conhecimento da estrutura fundiária do país, visto que todos os órgãos da administração pública federal são obrigatoriamente produtores, alimentadores e usuários do sistema, possibilitando o incremento de uma política pública voltada ao meio rural, pautada em informações mais consistentes, que trazem grande benefício à sociedade.

O CNIR proporciona maior conhecimento e melhor capacidade de gestão da malha fundiária nacional, possibilitando a intervenção nos imóveis rurais que não cumprem a função social em todos os seus aspectos: produtivo, ambiental, trabalhista e de bem-estar social. Além disso, o CNIR permitirá a desburocratização, agilidade e transparência no atendimento ao detentor do imóvel, sobretudo com relação às pequenas propriedades, bem como : i) criar uma base de dados unificada, com informações estruturais, concebida pelo Incra e pela RFB, integrada às bases próprias de outros órgãos públicos, garantindo informação única e fidedigna com a mesma referência e temporalidade dos dados; ii) proporcionar uma segurança jurídica maior aos negócios imobiliários realizados; iii) automatizar o fluxo de troca de informações entre os Serviços de Registro de Imóveis e o Incra, garantindo a atualização dos dados em ambos os acervos e refletida no CNIR.

Atualmente, o Incra e a Receita Federal estão trabalhando no “batimento” e integração das bases de dados. Nessa fase, o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), órgão responsável pelo Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir) da Receita Federal e o SNCR do Incra também estão atuando na elaboração do “layout” dos dados desse batimento.

4 CERTIFICAÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS

A Certificação do georreferenciamento de imóvel rural foi criada pela Lei 10.267/01. O processo é feito exclusivamente pelo Incra. Esse documento é exigido em todas as alterações de área ou de seus titulares em cartório, de acordo com os prazos estabelecidos no Decreto 5.570/05. O Georreferenciamento de Imóveis Rurais consiste no levantamento de campo dos limites de um imóvel, utilizando técnicas que permitam a determinação de coordenadas de cada um dos vértices desses limites. Esse recurso possibilita a localização do imóvel em qualquer mapa.

Em 2003, o Incra publicou a primeira edição da Norma Técnica de Georreferenciamento de Imóveis Rurais (NTGIR). Também em 2003, procurando adequar-se aos avanços tecnológicos e dando continuidade aos ajustes, foi publicado a 2ª edição da NTGIR. A partir de 2004, quando a legislação passou efetivamente a exigir a certificação, o Incra ampliou ainda mais seus esforços para qualificar os procedimentos. Em 2010, o Incra revisou a NTGIR e publicou a Norma de Execução nº 96, que atualizava tanto a 2ª edição da Norma Técnica quanto a Norma de Execução nº 92. A Norma nº 96 reduz o número de documentos a serem apresentados para a certificação, assim como os procedimentos administrativos de análise e emissão da certificação.

Essas providências foram tomadas de acordo com um plano estratégico traçado pela Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária do Incra, que prevê ações de curto e médio prazo. As ações de curto

prazo pretendem modificar os normativos e os procedimentos de todo o processo de certificação, permitindo maior celeridade desde o levantamento de campo dos limites do imóvel rural até a emissão da certidão de certificação. Tal estratégia já apresentou resultados positivos. Quando se compara os montantes de emissões de certificação entre 2009 e 2010 observa-se um acréscimo de mais de 50% nas emissões efetuadas no início de 2010.

Em que pese todos esses esforços, a análise dos processos de certificação ainda se acumulava nas superintendências regionais, levando o Incra a realizar duas novas ações importantes. A primeira foi a assinatura de um termo de cooperação com o Exército Brasileiro, buscando reduzir drasticamente o passivo de processos de certificação nas superintendências. Esse Termo de Cooperação Técnica tem como objetivo a análise dos processos de certificação em regime de força-tarefa. Os trabalhos ocorrem no Centro de Imagens e informações Geográficas do Exército (CIGEx), sendo que até o final de 2013 estava previsto a análise de 25 mil processos de certificação.

Outro avanço significativo obtido pelo Incra foi, ainda em 2012, a publicação da Norma de Execução 105/12. Esse normativo qualificou ainda mais os procedimentos para a certificação, simplificando os procedimentos sem deixar de atender às exigências legais. A Norma indica, por exemplo, que caberá ao Incra certificar que a poligonal, objeto do memorial descritivo, não se sobrepõe a nenhuma outra constante de seu cadastro georreferenciado e que o memorial atende às exigências técnicas, conforme ato normativo próprio. Define também que a certificação do memorial descritivo pelo Incra não implicará em reconhecimento do domínio ou a exatidão dos limites e confrontações indicados pelo proprietário.

Essa nova orientação define que é atribuição do Incra aferir a precisão posicional dos vértices do imóvel rural ao Sistema Geodésico

Brasileiro e certificar que o polígono objeto do memorial descritivo não se sobrepõe a nenhuma outra constante de seu cadastro georreferenciado. Define também que o memorial descritivo atende às exigências técnicas, conforme ato normativo próprio, retirando do Incra, portanto, a análise referente a titularidade da área. Tal alteração normativa permitiu dar maior celeridade ao procedimento de análise, gerando repercussão imediata não apenas em relação ao número de imóveis certificados, mas também na capacidade de análise do Incra, já que o trabalho tornou-se extremamente objetivo. O Quadro 1 apresenta as principais diferenças entre as normas de execução 96 e 105.

Quadro 1: Comparação entre as Normas de Execução 96 e 105

Norma de Execução 96/2010	Norma de Execução 105/12
1) Verifica a documentação composta por 13 itens indispensáveis;	1) Regra objetivamente a análise conforme Lei 10.267 / 2001 em seu art. 176;
2) Exige a “pesquisa” cadastral e a notificação das inconsistências ao proprietário	2) A análise cartográfica se restringe somente a verificação de sobreposição e do memorial descritivo;
3) Regra a análise cartográfica por meio de 4 itens principais, subdivididos em 33 itens de análise;	3) Não havendo inconsistências nestes dois itens, o imóvel será certificado;
4) Regra os procedimentos para confrontantes e áreas especiais, como rodovias, ferrovias, oleoduto e outros;	4) Em caso de problemas de sobreposição ou inadequação de memorial, o requerente será notificado;
5) Regra a análise para certificação de terras de domínio público;	
6) Regra os procedimentos em casos de ações judiciais, como usucapião, divergência entre áreas matriculadas e áreas apresentadas;	
7) Exige a verificação de dominialidade	

Fonte: Incra.

Diante disso, os avanços na análise de processos foram sentidos de maneira imediata. Em menos de dois meses após a publicação da Nova Norma de Execução (de 27 de novembro a 31 de dezembro de 2012) foram certificados 3.036 imóveis. A média de certificações emitidas aumentou de forma considerável, indicando que em pouco tempo o Incra vai conseguir reduzir o passivo de processos de certificação. Dessa forma, a simplificação na análise de processos da certificação de imóveis rurais e o trabalho conjunto com o Exército Brasileiro são exemplos da qualificação desse serviço prestado pelo Incra, previsto na Lei 11.267/01. Em função disso, mais de 116 milhões de hectares de imóveis rurais podem ser registrados nos cartórios com a segurança de que esses registros não se sobreporão a outros. A resposta na análise e aprovação de processos passou de 25 para 140 imóveis por dia, após a simplificação proposta e implantada por servidores do Incra em novembro de 2012.

5.1 IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE GESTÃO FUNDIÁRIA (SIGEF)

Outra iniciativa do Incra para qualificação dos procedimentos da certificação foi o desenvolvimento, em parceria com a Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (Serfal), de uma ferramenta eletrônica de recepção e aprovação de imóveis georreferenciados. O Sistema de Gestão Fundiária (Sigef) permite a aprovação automática da medição da propriedade lançada via internet pelo proprietário ou profissional contratado, recebendo da autarquia a confirmação da certificação juntamente com o memorial descritivo e a planta do imóvel, caso o trabalho esteja de acordo com as normas técnicas vigentes.

O novo sistema traz agilidade, transparência, segurança e simultaneidade na certificação, além da redução de custos para o produtor

rural. Outra vantagem é a integração de dados fundiários com outros órgãos públicos para validação do georreferenciamento, além da integração com os cartórios de registro de imóveis. O funcionamento básico do Sigef acontece pelo trabalho de georreferenciamento do técnico responsável em acessar o sistema por meio de certificado digital de segurança Token. Esse recurso confere maior confiabilidade na autenticação dos usuários do sistema, do endereço de acesso, além de transmitir os dados de forma segura entre o servidor e os usuários.

6 ACERVO FUNDIÁRIO

O acervo fundiário do Incra possui informações da malha fundiária nacional, fruto de diferentes trabalhos e fontes, conforme o padrão da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE), do Governo Federal. Nesse acervo estão disponibilizadas informações referentes aos mais de trezentos milhões de hectares de imóveis certificados, trabalhos de regularização fundiária, assentamentos, terras indígenas, comunidades quilombolas, unidades de conservação e, pela integração com a INDE, acesso às bases das áreas ambiental e minerária, dos investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), entre outros³.

No acervo fundiário são encontradas também informações produzidas pelo Incra sobre projetos de reforma agrária, imóveis rurais, glebas, territórios quilombolas e faixas de fronteira. Parcerias com outras instituições também permitiram a visualização de áreas de proteção ambiental, sistema viário, hidrografia, limites políticos (estadual e municipal), terras indígenas, títulos minerários, mapeamento sistemático e imagens de satélite.

3 Essas informações podem ser acessadas no endereço eletrônico <http://acervofundiario.Incra.gov.br/i3geo>.

As ferramentas presentes no sistema permitem ao usuário produzir, por exemplo, mapas personalizados, a partir do cruzamento dos conteúdos disponibilizados. O banco de dados também é dinâmico, ou seja, permanentemente atualizado, tanto pelo Incra como pelas organizações que “emprestam” parte dos seus acervos ao ambiente digital.

Atualmente, 42,3% do território nacional já está disponível para acesso no acervo fundiário do Incra, contando com informações do Incra e de órgãos parceiros. O seu acesso foi desenvolvido pela Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária do Incra, por meio da Coordenação Geral de Cartografia, utilizando o software livre i3Geo. O Programa foi disponibilizado pelo Ministério do Meio Ambiente, sendo voltado à criação de mapas interativos.

7 CONTROLE NA AQUISIÇÃO DE TERRAS POR PESSOA ESTRANGEIRA

A aquisição de terras de imóveis rurais por estrangeiro foi disciplinada originalmente pela Lei 5.709, de 1971. Posteriormente, as leis 6.634 de 1979 e 8.629 de 1993 acrescentaram novos aspectos relacionados ao tema. Em 1998, a Advocacia Geral da União (AGU) emitiu o Parecer GQ-181/1998 com a aprovação do então presidente Fernando Henrique Cardoso. Publicado no Diário Oficial da União (DOU) em 22/01/1999, o Parecer concluiu que o parágrafo 1º do Art. 1º da Lei 5.709 de 1971 não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1998. A medida equiparava a empresa brasileira com maioria de capital social estrangeiro à empresa brasileira, eliminando assim a obrigatoriedade de autorização pelo Incra para as aquisições e arrendamentos de terras pelas empresas de capital social majoritariamente estrangeiro.

Em 2008, a AGU, via o Parecer CGU/AGU 01/2008, com aprovação do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva por meio do pelo

Parecer LA-01, de 2010, publicado no DOU em 23/08/2010, concluiu pela revogação do Parecer GQ-181. A nova medida entendia que o parágrafo 1º do Art. 1º da Lei 5.709 de 1971 foi sim recepcionado pela Constituição Federal de 1998, equiparando a empresa brasileira com maioria de capital social estrangeiro à empresa estrangeira. Essa decisão restituiu a obrigatoriedade de autorização do Incra para as aquisições e arrendamentos de terras por essas empresas.

Registre-se que durante a vigência do Parecer GQ-181 – de dezembro de 1998 (janeiro de 1999) a agosto de 2010, ou seja, por cerca de onze anos – o Estado brasileiro perdeu completamente o controle sobre a aquisição de terras por empresas brasileiras controladas por empresas estrangeiras. Por esta razão, os dados constantes no SNCR e nas estatísticas cadastrais sobre as terras brasileiras em poder de estrangeiros são frágeis.

7.1 A QUALIFICAÇÃO NO CONTROLE DE AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS POR ESTRANGEIRO

Consoante com os esforços do Incra para qualificar o controle de aquisição de terras por estrangeiro, em dezembro de 2011 foi publicada a Instrução Normativa nº 70 (IN/Incra nº70), que dispõe sobre a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no país ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil. Essa instrução regulamenta, no âmbito da Autarquia (Incra), a instrução e tramitação dos processos de aquisição e arrendamento por estrangeiros.

Já em 28 de setembro de 2012 foi publicada a Instrução Normativa Conjunta nº 01, a qual estabelece o procedimento administrativo para se requerer autorização de aquisição ou de arrendamento de imóvel rural por pessoa estrangeira submetida ao regime da Lei nº 5.709/1971. A IN Conjunta nº 01 normatizou os procedimentos para a apreciação e

a aprovação dos projetos de exploração do imóvel no âmbito dos órgãos do Poder Executivo. A apresentação de projeto de exploração é uma exigência prevista na Lei nº 5.709/1971 para as aquisições ou arrendamento de imóveis rurais por pessoa natural estrangeira cuja área seja superior à 20 Módulos de Exploração Indefinida, bem como para todas as aquisições ou arrendamentos (independente da dimensão do imóvel) de pessoas jurídicas estrangeiras e pessoas jurídicas brasileiras com participação majoritária de capital social estrangeiro.

A referida IN também condicionou a aprovação dos projetos de exploração ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, uma vez que o Incra atualmente é subordinado a esse Ministério, ficando os demais órgãos relacionados na Lei nº 5.709/1971, responsáveis pela sua apreciação e manifestação técnica. Essa Instrução indica, ainda, alguns elementos informativos mínimos para a elaboração do projeto de exploração (art.3º da IN nº 1/2012).

Em 02 de outubro de 2013 foi aprovado, por meio da Norma de Execução Incra/108, o Manual de Orientação para Aquisição e Arrendamento de Imóvel Rural por Estrangeiro. Entre as mudanças propostas no Manual estão as que dizem respeito ao trâmite do processo com projeto de exploração do imóvel rural pretendido pela pessoa estrangeira e ao procedimento da pessoa jurídica brasileira equiparada a pessoa jurídica estrangeira, nos termos do Parecer da AGU nº LA-01/2010. Foram alterados também itens referentes à documentação exigida para o requerimento, como o pedido de aquisição ou arrendamento de imóvel rural por estrangeiro.

Para contemplar a aquisição e arrendamento de imóvel rural por estrangeiro, o SNCR tem sofrido várias alterações na forma de coleta e de registro de dados de pessoas. Atualmente, está em fase de homologação o Sistema Nacional de Aquisição e Arrendamento de Terras por

Estrangeiros (Sisnate), que registrará com maior grau de confiabilidade as informações sobre terras em poder de estrangeiros.

7.1.1 Sistema Nacional de Aquisição e Arrendamento de Terras por Estrangeiros (Sisnate)

O Sisnate permite qualificar as informações sobre compra de terras por estrangeiros no país, além de tornar mais eficiente o controle dos processos em tramitação na Autarquia relacionados ao tema. Desde o início de seu funcionamento, março de 2013, o Sisnate já permitiu identificar inconsistências em mais de oito mil dentre as 34,3 mil propriedades constantes no Incra como pertencentes a pessoas ou empresas de outros países cadastrados.

O Sisnate está integrado ao SNCR, que funciona também sob a gestão do Incra, na qual consta toda a estrutura fundiária brasileira declarada pelos proprietários e que contém 5,8 milhões de imóveis cadastrados. Com essa interface, qualquer informação agregada a um dos sistemas ocasionará, automaticamente, a atualização do outro.

As ferramentas disponíveis permitem a geração de relatórios estatísticos e a emissão de gráficos que apontam a quantidade de imóveis em posse de estrangeiros, tanto no país quanto nos municípios, além do percentual de área do município ocupado por esses estrangeiros. Dessa forma, é possível verificar automaticamente se está sendo cumprido o que determina a Lei 5.709/71, que limita em até 25% a área do município que pode ser ocupada por estrangeiros, e em até 10% a que pode ser ocupada por estrangeiro de mesma nacionalidade.

8 A REGULARIZAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS

As comunidades quilombolas são grupos étnicos – predominantemente constituídos pela população negra rural ou urbana –, que se

auto definem a partir de relações com a terra, parentesco, território, ancestralidade, tradições e práticas culturais próprias. Estima-se que existam mais de três mil comunidades quilombolas em todo o país.

O Decreto nº 4.887 da Presidência da República, de 20 de novembro de 2003, regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o artigo 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias⁴. A partir do Decreto 4.883/2003 foi transferida do Ministério da Cultura para o Incra a competência para a delimitação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como a determinação de suas demarcações e titulações.

Em 12 de março de 2004, o Governo Federal lançou o Programa Brasil Quilombola (PBQ), como uma política de Estado para as áreas remanescentes de quilombos. O PBQ abrange um conjunto de ações inseridas nos diversos órgãos governamentais, com suas respectivas previsões de recursos, bem como delineia as responsabilidades de cada órgão e prazos de execução. Dentre essas ações consta a política de regularização como uma atribuição do Incra.

Para acessar a política de regularização de territórios quilombolas, as comunidades devem encaminhar à Fundação Cultural Palmares uma declaração na qual se identificam enquanto comunidade remanescente de quilombo. Cabe a essa Fundação expedir uma Certidão de Autorreconhecimento em nome da mesma.

4 O artigo 2º do Decreto 4.887/2003 define como remanescentes das comunidades dos quilombos, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

8.1 AÇÃO DO INCRA NA REGULARIZAÇÃO DOS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS

Por força do Decreto nº 4.887, de 2003, o Incra é o órgão competente, na esfera federal, pela titulação dos territórios quilombolas. Os estados, o Distrito Federal e os municípios têm competência comum e concorrente com o poder federal para promover e executar esses procedimentos de regularização fundiária. Para cuidar desses processos de titulação, o Incra criou, na sua Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária, a Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas (DFQ), e nas superintendências regionais, os Serviços de Regularização de Territórios Quilombolas.

Com base na Instrução Normativa nº57 do Incra, de 20 de outubro de 2009, cabe às comunidades interessadas encaminhar à Superintendência Regional do Incra do seu estado uma solicitação de abertura de procedimentos administrativos, visando à regularização de seus territórios.

Para que o Incra inicie os trabalhos em determinada comunidade, ela deve apresentar a Certidão de Registro no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos, emitida pela Fundação Cultural Palmares. A primeira parte dos trabalhos do Incra consiste na elaboração de um estudo da área, destinado à confecção do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) do território. Uma segunda etapa é a de recepção, análise e julgamento de eventuais contestações. Aprovado em definitivo esse relatório, o Incra publica uma portaria de reconhecimento que declara os limites do território quilombola. A fase seguinte do processo administrativo corresponde à regularização fundiária, com desinstrução de ocupantes não quilombolas mediante desapropriação e/ou pagamento de indenização e demarcação do território. O processo culmina com a concessão do título de propriedade à comunidade, que é coletivo, pró-indiviso e em nome da associação

dos moradores da área, registrado no cartório de imóveis, sem qualquer ônus financeiro para a comunidade beneficiada.

Na atualidade existem 1.264 processos administrativos abertos em todas as superintendências regionais do Incra, à exceção de Roraima, Marabá (PA) e Acre, sendo que desses processos existem 157 editais de RTID publicados, totalizando 1.649.499,7 hectares em benefício de 21.628 famílias.

O RTID é um relatório técnico produzido por uma equipe multidisciplinar do Incra, criada por Ordem de Serviço. Sua finalidade é identificar e delimitar o território quilombola reivindicado pelos remanescentes das comunidades dos quilombos. O RTID aborda informações cartográficas, fundiárias, agronômicas, ecológicas, geográficas, socioeconômicas, históricas e antropológicas, obtidas em campo e junto a instituições públicas e privadas, sendo composto pelas seguintes peças:

- Relatório antropológico;
- Levantamento fundiário;
- Planta e memorial descritivo do perímetro da área reivindicada pelas comunidades remanescentes de quilombo, bem como o mapeamento e a indicação dos imóveis e das ocupações lindeiras de todo o seu entorno;
- Cadastramento das famílias remanescentes de comunidades de quilombos;
- Levantamento e especificação detalhada de situações em que as áreas pleiteadas estejam sobrepostas à unidades de conservação constituídas, áreas de segurança nacional, áreas de faixa de fronteira e terras indígenas. Ou que estejam situadas em terrenos de marinha, em outras terras públicas arrecadadas pelo Incra ou pela Secretaria do Patrimônio da União ou, ainda, em terras dos estados e dos municípios;
- Parecer conclusivo.

O RTID deve ser publicado na forma de edital, por duas vezes consecutivas nos diários oficiais da União e do Estado, assim como afixado em mural da Prefeitura. Após a publicação do RTID decorre um prazo para o recebimento de eventuais contestações de interessados, sejam particulares ou outros órgãos governamentais. Caso haja contestações, essas serão analisadas e julgadas pela superintendência regional, ouvindo os setores técnicos e a Procuradoria Regional. Se persistirem os recursos, o mesmos são analisados pelo Conselho Diretor do Incra em Brasília, que caso julgue procedente os recursos o RTID deve ser retificado e republicado. Em caso contrário, o RTID é aprovado em definitivo. A partir daí, o Presidente do Incra publica uma portaria reconhecendo e declarando os limites do território quilombola.

A Portaria de Reconhecimento do Território Quilombola é publicada no Diário Oficial da União e do Estado. Até o momento foram publicadas 73 Portarias, totalizando 302 mil hectares reconhecidos em benefício de 6.552 famílias quilombolas. No caso do território se localizar em terras públicas, essa última etapa é desnecessária. No caso de terras da União, essa será titulada pelo Incra ou pela SPU. No caso de terras estaduais ou municipais, a titulação cabe ao respectivo ente da federação. Por outro lado, no caso da área quilombola estar localizada em terras de domínio particular é necessário que o Presidente da República edite um Decreto de Desapropriação por Interesse Social de todo o território. A partir daí, cada propriedade particular pertencente a não quilombola da área deverá ser avaliada por técnico do Incra. Após será aberto o respectivo procedimento judicial de desapropriação e indenização do(s) proprietário(s). A indenização baseia-se em preço de mercado e ocorre em dinheiro, pagando-se tanto o valor da terra nua como das benfeitorias quando os títulos são considerados válidos e apenas o valor das benfeitorias no caso dos títulos serem inválidos ou

a área de domínio não ter título correspondente. Na atualidade existem 53 Decretos publicados, desapropriando 515 mil hectares em benefício de 6.080 famílias.

9 CONCLUSÃO

Como demonstrado acima o Incra vem trabalhando com determinação buscando ampliar o conhecimento de malha fundiária do país. Atua por meio da qualificação constante do sistema de cadastro rural e de seu acervo fundiário, bem como procura garantir serviços de qualidade com a implantação de ferramentas tecnológicas que atendam as necessidades da sociedade. São medidas que também contribuem na tomada de decisão do governo com vistas à formulação e execução de políticas públicas voltadas ao agrário brasileiro.

Além da integração de base de dados com mais de quinze órgãos do governo e mais de 2.630 municípios, o Incra está a frente do Grupo interministerial de governança fundiária em parceria com a Unicamp e dialogando com os diferentes órgãos federais que tratam de ocupação e de destinação de terras. Essa ação visa qualificar ainda mais o conhecimento da malha fundiária nacional.

Todas as ações já em andamento, além dos projetos delineados para melhorar a governança fundiária sob sua responsabilidade, aumentam a convicção de que o Órgão está no rumo correto. Isso porque o Incra tem buscado se renovar e se reinventar, além de construir um trabalho conjunto com todos aqueles que estão comprometidos com um Brasil Rural mais justo e produtivo.

BREVE PANORAMA FUNDIÁRIO DA AMAZÔNIA LEGAL

Sérgio Roberto Lopes¹

1 APRESENTAÇÃO

A ocupação fundiária da Amazônia é marcada pelo desmatamento como forma de comprovação de uso da terra e pela frequente apropriação de áreas públicas por privados. Esse processo pode ser desencadeado tanto por agentes ligados à especulação imobiliária e à grilagem quanto por pequenos posseiros. Diretamente atrelada a essa situação está a multiplicidade de órgãos responsáveis pela gestão da malha fundiária nos diferentes níveis administrativos, criando um quadro fundiário complexo e desafiador em busca do ordenamento e regularização das terras da região.

Como resultado, extensas áreas públicas de diferentes categorias fundiárias estão confrontadas e, em parte, sobrepostas a áreas ocupadas por particulares de maneira informal e/ou ilegal, e sujeitas ao problema do desmatamento. O crescimento do desmatamento nos primeiros anos da década de 2000 desencadeou a articulação de esforços coordenados e abrangentes para o seu enfrentamento. Esse trabalho de articulação entre ministérios e outros órgãos vinculados do Governo Federal resultou, em 2004, na construção do Plano de Prevenção de Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm).

1 Secretário Extraordinário de Regularização Fundiária na Amazônia Legal.

Para se alcançar um ordenamento das atividades produtivas com base nos marcos do desenvolvimento rural sustentável é imprescindível ir além das ações de controle do desmatamento desenvolvidas pelos órgãos ambientais. É necessário empreender uma política ativa de regularização fundiária na Amazônia e partir para a ação coordenada de fomento às atividades produtivas e de monitoramento dos impactos ambientais das mesmas.

É nesse contexto que surge o Programa Terra Legal, com a proposta de atuar em consonância com o PPCDAm e com o Plano Amazônia Sustentável – que em 2009 congregava as orientações e diretrizes estratégicas para a atuação governamental na região. Essas medidas estão alinhadas com os esforços de redução das taxas de desmatamento na Amazônia, por meio de um conjunto de ações integradas de ordenamento territorial e fundiário.

2 O PROGRAMA TERRA LEGAL AMAZÔNIA

O marco inicial do Programa Terra Legal é o envio ao Congresso Nacional da Medida Provisória nº 458, de 10/02/2009, posteriormente convertida na Lei nº 11.952, de 25/06/2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal².

2 Para fins administrativos, a delimitação oficial da chamada Amazônia Legal, adotada para o Programa Terra Legal, abrange os estados do Acre, Amazonas, Amapá, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão, a oeste do meridiano de 44° (ver Figura). A Amazônia Legal ocupa 5.016.136 km² (59% do território brasileiro) e em 2010 abrigava em torno de 24 milhões de habitantes (12,3% da população total).

Figura 1: Localização da Amazônia Legal



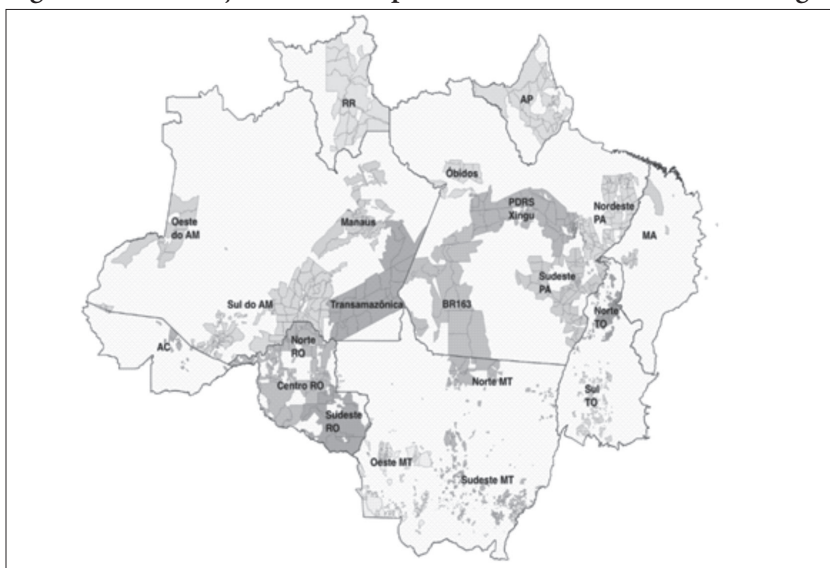
Fonte: Serfal/MDA.

A coordenação do Programa Terra Legal Amazônia cabe à Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal do Ministério do Desenvolvimento Agrário (Seraf/MDA), criada especificamente para este fim pelo Art. 19 do Decreto 6.813 de 3 de abril de 2009.

O Programa Terra Legal atua na identificação, medição, regularização e destinação de áreas e imóveis localizados em “terras públicas federais não destinadas” na Amazônia Legal. Em parceria com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), estados e municípios da região e representantes da sociedade civil organizada, o Programa visa criar as condições necessárias para a governança fundiária e o ordenamento adequado às realidades regionais dos nove estados que compõe a Amazônia Legal.

As terras públicas federais não destinadas pertencem ao poder público federal, mas não têm uma destinação pública definida. A Figura 2 indica regiões da Amazônia Legal inscritas nessa condição. A ocupação dessas terras por meio de posse mansa e pacífica pode ser objeto de regularização fundiária. Nessas áreas são identificados os posseiros que produzem e preservam a sua terra. São também adotados os procedimentos para lhes garantir não somente o título de propriedade, mas a estabilidade jurídica, as condições objetivas que permitem o combate ao desmatamento e os conflitos no campo, além de aumentar o acesso às políticas públicas de produção e desenvolvimento para essas famílias.

Figura 2: Localização das terras públicas federais na Amazônia Legal



Fonte: Serfal/MDA.

Produtores da agricultura familiar e comunidades tradicionais têm prioridade no atendimento do Programa Terra Legal. No meio rural podem ser regularizados posseiros que ocuparam terras públicas fe-

derais não destinadas até dezembro de 2004, com o limite de área de quinze módulos fiscais por imóvel³. O processo de regularização é simplificado para aqueles que possuem até quatro módulos, sendo também prevista a gratuidade da titulação para os imóveis com até um módulo fiscal (estima-se que nessa condição estejam 60% do total de beneficiários do Programa).

Ao receber o título de posse, o proprietário se compromete a cumprir os requisitos legais, como o aproveitamento racional e adequado da área, o cumprimento das leis trabalhistas e da legislação ambiental vigente e o respeito ao prazo que impossibilita a venda ou repasse da sua terra após a emissão do título da propriedade.

2.1 ETAPAS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL

Cadastro: O cadastramento abre o processo de regularização, mas não gera direito à mesma. Envolve a identificação dos ocupantes e das características das ocupações, tais como o tamanho e a localização. É realizado a partir de informações declaradas pelo requerente. Para efetivar o requerimento de regularização é necessário cumprir requisitos e agregar documentos. Todas essas conferências visam prevenir irregularidades e fraudes, garantindo o cumprimento dos preceitos legais;

Georreferenciamento: O georreferenciamento é a medição da área dos imóveis rurais e a descrição das suas características, limites e confrontações. Esses trabalhos são realizados por empresas contratadas pelo Programa por meio de licitação pública. Os produtos gerados são validados e inseridos num ambiente do Sistema de Gestão Fundiária

3 Módulo fiscal é uma medida de terra que varia de município para município e corresponde à área mínima que um estabelecimento agropecuário deve ter para ser economicamente viável. Um módulo fiscal no Brasil varia de 5 a 110 hectares, a média da Amazônia Legal é de 76 hectares.

(Sigef). Nesse ambiente são feitas verificações de sobreposição com outros dados fundiários, assim como a avaliação da execução da medição⁴;

Aferição das informações em campo: Esse passo só é necessário para os imóveis acima de quatro módulos fiscais;

Emissão e entrega do título: O título da propriedade é o que assegura ao possessor a segurança jurídica e o acesso às políticas públicas.

2.2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

O Programa Terra Legal atua também na regularização de áreas urbanas, como previsto na Lei 11. 952/09. Com a simplificação das regras para a transferência de núcleos urbanos consolidados e em expansão para os municípios, a Serfal/MDA, em parceria com o Ministério das Cidades e a Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, assegura a doação de áreas às prefeituras. Essa ação dá acesso às políticas de crédito aos moradores, comerciantes, empresários e assegura a posse definitiva das terras para a prefeitura, que assim passa a ter condições de contribuir para o desenvolvimento da região e receber investimentos dos governos federal e estaduais.

2.3 ESTRUTURA OPERACIONAL E DE GOVERNANÇA FUNDIÁRIA

Para dar conta dos desafios institucionais e operacionais, o Programa Terra Legal precisou dimensionar suas ações no médio e longo prazo. Sua concepção original previa o cumprimento de ações dentro de um período de cinco anos, acrescido de uma opção de prorrogação por

4 Com a qualificação do método de contratação do georreferenciamento - por meio de pregões eletrônicos e pagamento das empresas por quilômetro medido - foi possível a contratação de 140 mil quilômetros de áreas a serem medidas no ano de 2013/2014.

mais cinco anos. No ano de 2014, a Presidência da República, renovou o Programa por mais três anos. Portanto, a conclusão dos trabalhos pode ser estipulada para o ano de 2017. O Quadro 1 sintetiza as metas do Programa.

Quadro 1: Metas do Programa Terra Legal (2009-2017)

GESTÃO PATRIMONIAL	
Preparação das áreas para destinação	
113 milhões de hectares em Glebas Federais na Amazônia Legal	
58 milhões de hectares estão destinados	55 milhões de hectares não estão destinados
SITUAÇÃO INICIAL DAS ÁREAS DESTINADAS Não georreferenciadas Não regularizadas	SITUAÇÃO INICIAL DAS ÁREAS NÃO DESTINADAS Não georreferenciadas Não regularizadas
Georreferenciar	Georreferenciar
39 milhões de hectares georreferenciados	
19 milhões de hectares georreferenciados	20 milhões de hectares georreferenciados
Averbar no Cartório	Averbar no Cartório
27 milhões de hectares averbados	
14 milhões de hectares averbados	13 milhões de hectares averbados
	Fazer a Destinação
DESTINAÇÃO	
Transferência do domínio	
55 milhões de hectares em Glebas Federais na Amazônia Legal	
Consulta de Interesse a Órgãos Públicos Estaduais e Federais	
29,3 milhões submetidos	
7,7 milhões de hectares liberados	21,6 milhões de hectares em análise
Titulação	
4,7 milhões destinados para órgãos públicos federais, estados e municípios	3 milhões destinados para titulação individual rural
	2,1 milhões em tramitação (16 mil processos)
	900 mil hectares destinados (10,2 mil títulos)
5,6 milhões de hectares destinados	

Fonte: Serfal/MDA.

O Decreto 6.813 de 3 de abril de 2009, que instituiu a Serfal, também criou o Departamento de Planejamento, Monitoramento e Avaliação da Regularização Fundiária na Amazônia Legal. Esse Departamento visa a realização do planejamento estratégico, a proposição e o monitoramento de metas e indicadores, além da manutenção dos sistemas de tecnologia da informação para as tarefas a serem cumpridas pela Serfal.

Para a execução das medidas administrativas e das atividades operacionais do Programa conta-se também com a atuação da Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, no âmbito do Incra. Além disso, é prevista a possibilidade de firmar acordos de cooperação técnica ou outros instrumentos cabíveis com estados e municípios.

Em cada estado da Amazônia Legal foi criada uma Coordenação Estadual, sendo que o Pará tem, adicionalmente, escritórios em Marabá, Santarém e Altamira, os quais receberam funcionários do Incra para a sua operacionalização. Além disso, a Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal designa um chefe de divisão para atuar conjuntamente com cada coordenador estadual no cumprimento das atribuições do Programa.

A estrutura de governança do Programa Terra Legal Amazônia é composta pelo Grupo Executivo Interinstitucional (GEI), criado pelo Decreto sem número de 27 de abril de 2009 e integrado por representantes da Casa Civil, pelas Secretarias de Assuntos Estratégicos e Relações Institucionais da Presidência da República, pelo MDA (que coordena o grupo), pelo Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério das Cidades e, ainda, pela Presidência do Incra.

O GEI se reúne trimestralmente para aprovar diretrizes e estratégias, estabelecer metas e cronogramas, promover articulações institu-

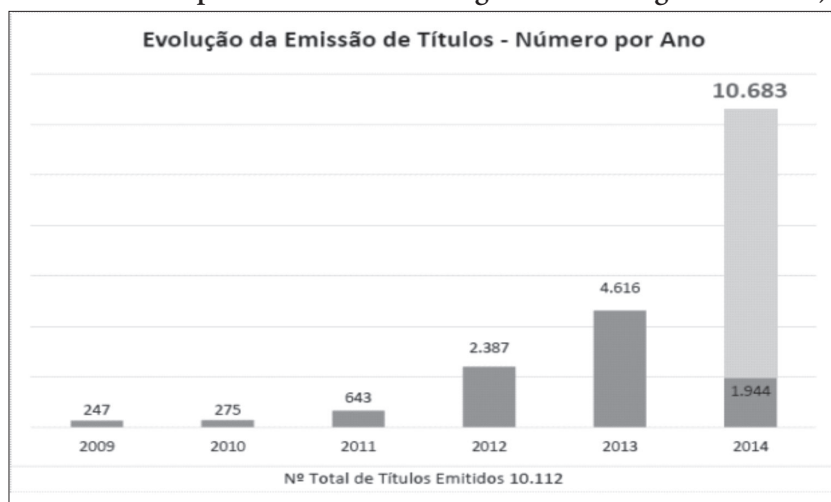
cionais e acompanhar a execução das ações de regularização fundiária na Amazônia Legal, dirimindo também eventuais conflitos institucionais em relação à temática. O Ministério Público Federal e três representantes da sociedade civil também participam das reuniões do GEI como convidados.

2.3.1 O ciclo de gestão

Em 2012, o Programa Terra Legal Amazônia, no âmbito do seu Departamento de Planejamento, iniciou um processo de estruturação efetiva de objetivos e metas, com a instituição do Ciclo PDCA (planejar, executar, verificar e agir). O PDCA acontece em ciclos de quatro meses e no final de cada período é realizada uma oficina de avaliação com todas as unidades da Serfal/MDA. A primeira oficina realizada no início de cada ano avalia a execução do ciclo anterior e planeja as metas para o ano corrente.

A metodologia de execução define os indicadores de desempenho e de acompanhamento, que são inseridos num sistema eletrônico. Mensalmente, a equipe do Programa realimenta esse sistema com novos dados e seus resultados são disponibilizados publicamente por meio de painéis de gestão nos quais é possível identificar, em números, os avanços e desafios do Programa. O Gráfico 1 registra um exemplo desse trabalho com um painel que indica o crescimento contínuo do número de títulos emitidos pelo Programa:

Gráfico 1: Exemplo de indicador do Programa Terra Legal 2009-2014)*



*os dados finais de 2014 são projeções. Fonte: Serfal /MDA.

3 NOVOS DESAFIOS

Inicialmente, a atenção do Programa estava fortemente voltada à ampliação do número de propriedades tituladas – medida que é de grande importância e que foram verificados aumentos constantes. Com os aprendizados acumulados durante a execução do Programa surgiram outras questões relevantes, as quais têm gerado uma ampliação do papel do Programa no enfrentamento dos desafios da regularização fundiária na Amazônia. Nesse sentido é possível destacar novas temáticas.

3.1 SISTEMA DE GESTÃO FUNDIÁRIA – SIGEF

Em novembro de 2013, o MDA apresentou para a sociedade o Sistema de Gestão Fundiária (Sigef). Trata-se da plataforma eletrônica desenvolvida pela Serfal, em parceria com o Incra, que visa subsidiar a governança fundiária do território nacional. O Sigef revoluciona o

processo de gestão territorial por trazer maior segurança, celeridade, impessoalidade, transparência e qualidade. Em três meses de operação, o Sistema já certificou mais de dez mil imóveis rurais num total de aproximadamente nove milhões de hectares.

Na gestão dos contratos de georreferenciamento em áreas para regularização fundiária na Amazônia Legal, o Sigef também dá suporte ao processo de validação realizado pelos fiscais dos contratos, garantindo a não sobreposição com áreas já certificadas, bem como com áreas geridas por órgãos públicos, tais como terras indígenas e unidades de conservação.

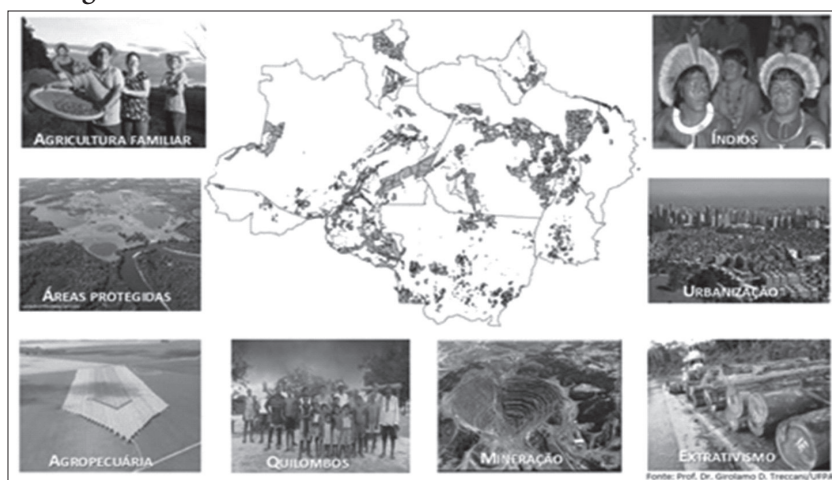
3.2 CÂMARA TÉCNICA DE DESTINAÇÃO E REGULARIZAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS FEDERAIS NA AMAZÔNIA LEGAL

Para regularizar a posse da família que produz e preserva sua terra é preciso verificar se a área possui as características traçadas para a regularização fundiária. Nos casos em que a política de regularização não é a mais apropriada para a gleba ou parte dela é preciso destiná-la a outra finalidade pública. Por exemplo, para a criação de unidades de conservação, demarcação de terras indígenas, projetos de assentamento, dentre outras. Nesse sentido, em setembro de 2013, a Serfal/MDA, em parceria com o DPCD/MMA e no âmbito do PPCDAm, compôs a Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais na Amazônia Legal.

A Câmara tem como objetivo definir de maneira simplificada e célere a destinação mais adequada das terras para que se distribua às entidades a missão de proteger e gerir aquela porção de terra que lhe foi afetada. Na prática, o fluxo de destinação que antes era feito por meio de ofício, hoje reúne de 15 em 15 dias seus integrantes para estudar as aptidões das áreas e definir conjuntamente a destinação das glebas públicas

federais – utilizando o Sigef como ferramenta de registro das manifestações de interesse. Fruto desse esforço conjunto entre órgãos federais e estados, 952 mil hectares de áreas federais já foram repassados para o MMA. A Figura 3 indica alguns exemplos dessa destinação.

Figura 3: Exemplos de destinação adequada para as terras da Amazônia Legal



Fonte: Arquivo de Prof. Dr. Girolamo D. Treccani/UFPa.

A GOVERNANÇA FUNDIÁRIA COMO CONTRIBUIÇÃO AO APRIMORAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Fábio Luiz Búrigo¹

Ademir Antonio Cazella²

André Arruda Laskos³

Gustavo Soto⁴

1 APRESENTAÇÃO

De maneira geral, as experiências fundiárias de outros países são ainda pouco conhecidas no Brasil. Este capítulo apresenta um panorama resumido sobre a governança fundiária de quatro países latino-americanos (Brasil, México, Uruguai, Argentina) e da França. A formulação dessa síntese exprime a visão de um grupo de técnicos governamentais, pesquisadores, líderes de movimentos sociais brasileiros e especialistas internacionais reunidos no Brasil em 2013 num evento sobre governança fundiária⁵. A realização desse evento fez parte de uma iniciativa mais

1 Professor Colaborador dos Programas de Pós Graduação em Agroecossistemas (PGA) e Sociologia Política (PPGSP) da Universidade Federal de Santa Catarina.

2 Professor do Programa de Pós Graduação em Agroecossistemas da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Coordenador do Laboratório de Estudos da Multifuncionalidade Agrícola e do Território (Lemate) e do Projeto UFSC/SRA.

3 Mestre do Programa de Pós Graduação em Agroecossistemas da Universidade Federal de Santa Catarina.

4 Professor da Universidade Nacional de Córdoba da Argentina.

5 A Iª Oficina Internacional de Governança Fundiária ocorreu entre os dias 15 e 17 de abril de 2013, em Brasília (DF). Foi organizada pelo Laboratório de Estudos da Multifuncionalidade agrícola e do Território da Universidade Federal de Santa Catarina (Lemate/UFSC) e pela Secretaria de Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SRA/MDA).

ampla que pretende aumentar a capacidade dos gestores públicos e atores da sociedade civil do Brasil e dos países envolvidos referente ao tema fundiário⁶. Particularmente para os promotores brasileiros desse evento existe, além dos aspectos acima destacados, o propósito de sensibilizar a sociedade civil e membros do governo sobre a importância do processo de governança da terra, bem como subsidiar a construção de políticas públicas inovadoras sobre o tema, adotando como ferramenta metodológica a perspectiva comparativa.

Este capítulo está dividido em duas partes, além desta introdução. Na primeira apresenta-se uma sistematização das experiências debatidas durante o evento. A principal intenção desse tópico não é recuperar de forma exaustiva a memória das palestras, mas destacar os pontos considerados mais importantes sobre a situação fundiária dos referidos países, que possam qualificar o debate sobre a geração de novas políticas fundiárias no Brasil. Na segunda estão reunidas as principais conclusões, encaminhamentos e sugestões operacionais apresentados pelos participantes do evento.

2 APRESENTAÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS E DO BRASIL CORRELACIONADAS À GOVERNANÇA DA TERRA

2.1 A EXPERIÊNCIA FRANCESA

A experiência francesa de gestão fundiária se remete às profundas transformações sociais e econômicas ocasionadas pela Revolu-

6 O Lemate/UFSC e a SRA firmaram um termo de cooperação com o propósito de empreender o projeto “Análise e intercâmbios internacionais de ordenamento, regularização e crédito fundiário” com atividades previstas ao longo de 2013 e 2014. Além da Oficina, o projeto promoveu missões de intercâmbio para se conhecer *in loco* algumas das experiências fundiárias desenvolvidas nesses países; um Seminário Internacional sobre Governança Fundiária, além de estudos e publicações sobre a temática da Governança Fundiária.

ção Francesa, que geraram, entre outros efeitos, um forte processo de fragmentação das terras. Após a Segunda Guerra Mundial, o governo francês associou o processo de gestão fundiária em curso à política de modernização agrícola. Essa estratégia visou, de um lado, corrigir a excessiva fragmentação das terras que dificultava a viabilização econômica dos estabelecimentos agrícolas e, de outro, implantar mecanismos de gestão que facilitassem as mudanças desejadas nos processos produtivos. Para tanto foi estabelecido um sistema de cogestão e de descentralização da política de desenvolvimento agrícola entre Estado e sindicalismo agrícola. No caso específico do controle do mercado de terras, a criação das Sociedades de Ordenamento Fundiário e de Estabelecimento Rural (Safer) representa a principal medida. Outro ponto crucial para qualificar a gestão da terra, dar segurança jurídica e viabilizar os projetos de crédito e assistência técnica foi a aprovação do Estatuto do Arrendamento⁷. Esse instrumento, que ainda está em vigor, estabelece mecanismos transparentes e seguros do ponto de vista jurídico sobre o uso de terras na forma de arrendamento. Ressalte-se que na França a maior parte dos proprietários fundiários não são mais agricultores e não têm relação direta com as atividades produtivas desenvolvidas em seus estabelecimentos.

Entre os diversos mecanismos de apoio à governança fundiária criados pelo governo francês durante a segunda metade do Século XX merece destaque a existência de um cadastro único multiuso das terras disponíveis em todos os municípios e organizações governamentais. O cadastro é de livre consulta estando disponível em formato digital. Sua existência facilita o controle social da malha fundiária e orienta o plane-

7 Para uma análise aprofundada sobre o contexto histórico e funções contemporâneas das Safer consultar o Capítulo 4 desta Coletânea de autoria de Bernard Levesque. Em relação ao estatuto de arrendamento ver o Capítulo 5 elaborado por Frédéric Courleux.

jamento e execução de políticas públicas territoriais e agrícolas em todo território francês.

Outra ação muito relevante em termos sociais foi a consolidação de um programa de instalação de jovens agricultores⁸. Desde a sua origem, esse programa contou com o apoio direto das Safer e alcançou grande amplitude junto aos filhos de agricultores e, mais recentemente de estudantes, – especialmente de cursos de ciências agrárias – que nutrem o desejo de se tornar produtores rurais. A instalação de jovens agricultores, bem como a criação de novos empreendimentos rurais, foi concebida com apoio direto do sindicalismo agrícola majoritário, que se encontra na direção ou influencia o processo de gestão das principais organizações profissionais agrícolas do país. As políticas de sucessão gerencial dos estabelecimentos agropecuários também orientaram os processos de reordenamento fundiário e os programas de apoio técnico desenvolvidos pelos departamentos franceses.

Os avanços nos mecanismos de gestão e controle fundiário, que permitiram que a França se transformasse num grande produtor agrícola e levasse mais justiça social ao campo, não foram capazes, no entanto, de impedir a ameaça do futuro do meio rural impulsionada pela dinâmica da urbanização. O crescimento das cidades vem criando um intenso processo de artificialização, ou de impermeabilização, das terras agrícolas para uso urbano, que diminui os espaços destinados à agricultura e outras atividades primárias. A expansão das cidades tem elevado os preços das terras e ampliado as dificuldades para se manter a população e os ofícios tipicamente ligados às atividades agrícolas. A pressão urbana, as contradições decorrentes da Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia, que privilegia as grandes unidades produtoras, e os

8 Sobre esse tema consultar o Capítulo 6 desta Coletânea elaborado por Mylène Testut Nevès.

diversos fenômenos de natureza sociocultural, que afetam o modo de vida no campo, têm ocasionado efeitos negativos na malha fundiária, com destaque para a sensível redução do número de estabelecimentos rurais, em especial dos detentores de áreas menores, nos últimos trinta anos.

2.2 A EXPERIÊNCIA URUGUAIA

Merece destaque na experiência uruguaia a tentativa de romper com a exclusão histórica do rural nos processos de planejamento de ordenamento territorial. Em anos mais recentes, o governo deu prioridade ao processo de ordenamento territorial como marco institucional mais geral (urbano e rural), que contempla a estrutura fundiária. Assim, toda discussão das questões fundiárias relacionadas ao espaço rural estão diretamente integradas às ações de planejamento territorial.

Outro aspecto da governança que chama atenção do caso uruguaio refere-se à gestão das terras adquiridas pelo governo e destinadas aos processos de ordenamento fundiário. Como permanecem na condição de patrimônio público, o Estado tem o direito de preservar o título de proprietário dessas terras, outorgando o seu usufruto aos beneficiários. Essa opção é viabilizada pela importância do título de arrendamento estabelecido entre o Estado e agricultores como instrumento de gestão do recurso terra. O arrendamento permite o controle das terras, prevendo o uso produtivo pleno pelos contemplados pela política pública. Todavia, esse processo ainda é muito incipiente, visto que atualmente, somente 3% das terras do país são controladas pelo Instituto Nacional de Colonização (INC). Paralelamente, observa-se um forte processo de “estrangeirização” das terras adquiridas por empresas e investidores particulares, as quais são destinadas principalmente à produção de commodities agrícolas.

Por suas particularidades, essa estratégia de governança que aposta no arrendamento como mecanismo de outorga de terras públicas merece ser analisada mais de perto, tanto por oferecer segurança jurídica para o controle das terras reformadas no médio e longo prazo, quanto pela possibilidade de planejar e estabelecer contratos com metas produtivas e de conservação ambiental com os arrendatários. Além disso, o recurso ao sistema de arrendamento se deu após um histórico de intervenções do Estado na estrutura fundiária, que resultaram em vendas recorrentes das terras para terceiros da parte dos beneficiados.

2.3 A EXPERIÊNCIA MEXICANA

Em primeiro lugar é importante resgatar que a revolução mexicana de 1910 desencadeou um ambiente político que permitiu realizar a reforma agrária mais abrangente da América Latina e mesmo do mundo, repartindo mais de 50% da superfície agrícola do país. Ao longo do século XX, as sucessivas transformações da malha fundiária mexicana acabaram por gerar uma excessiva fragmentação das terras, que afetaram não apenas os estabelecimentos rurais, mas também o solo urbano e, conseqüentemente, todo o processo de ocupação territorial.

Nos tempos pré-colombianos, os *ejidos* eram estabelecimentos rurais que se formaram pela apropriação de terras para uso comum. Essa forma comunitária de posse e uso da terra teve grande importância na vida agrícola do país, mas sofreu forte desestruturação durante o período colonial. A Revolução Mexicana resgatou esse sistema com o propósito de devolver as terras ocupadas à população nativa – especialmente indígena – e estimular a produção de alimentos.

Nos últimos anos, a governança fundiária mexicana sofreu transformações importantes, em decorrência da mudança do sistema de titulação das terras dos *ejidos* do regime comunitário para individual. Essa

mudança pretendeu corrigir distorções, como o parcelamento excessivo do solo que prejudicava o planejamento dos espaços rurais e urbanos, e criar novas estratégias jurídico-institucionais capazes de combater os problemas estruturais, que tem levado, inclusive, ao aumento da pobreza rural no México. Os resultados decorrentes dessas transformações ainda são incipientes e merecem ser acompanhados, pois se pode estar diante de uma fragilização irreversível de um sistema comunitário de gestão da terra instituído por meio de uma conquista revolucionária.

2.4 A EXPERIÊNCIA ARGENTINA

Assim como em outros países latino-americanos, as regiões agrícolas argentinas sofrem, atualmente, uma forte pressão do capital internacional. Investidores estrangeiros estão interessados na exploração das suas reservas minerais e das terras consideradas como uma das mais ricas do mundo (pampa úmido), onde são implantadas fazendas dedicadas ao cultivo de commodities, sobretudo a soja. A “estrangeirização” de terras, embora venha sendo controlada parcialmente desde 2011 pela sanção de uma lei nacional, já contribuiu para uma sensível redução do número de estabelecimentos rurais, em especial dos menores, corroborando um forte processo de concentração fundiária observado nos últimos trinta anos.

Para disciplinar a presença estrangeira, qualificar o planejamento fundiário e reorganizar a ocupação dos espaços rurais, o governo argentino efetuou nos últimos anos uma série de transformações jurídico-administrativas. Essas mudanças afetam também as províncias, que possuem certa autonomia para gerenciar suas malhas fundiárias. A recente criação da Direção Nacional de Terras e Unidades Agropecuárias, aliadas à implantação de um Programa Nacional de Titulação e Manutenção (dos agricultores) e a adoção de um Registro de Unidades

Agropecuárias são algumas das medidas que merecem destaque nesse cenário marcado pela fragilização das unidades agrícolas familiares e comunidades tradicionais. Para redirecionar o planejamento dos espaços rurais e urbanos na ótica da sustentabilidade foi criado também um Programa Nacional de Planificação Territorial e Proteção dos Solos. A implantação desse conjunto de medidas ainda é embrionária, indicando que sua eficácia só poderá ser avaliada com o passar do tempo⁹.

2.5 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Observa-se, atualmente, no Brasil a coexistência de diferentes formas de intervenção estatal na malha fundiária rural. Os programas de governo estão baseados em três eixos de atuação (assentamentos, crédito para aquisição de terras e regularização fundiária). Contudo, uma das principais deficiências brasileiras nessa área é a inexistência de um cadastro único de multiuso das terras rurais. A presença desse tipo de sistema unificado pode aproveitar melhor a riqueza dos dados já inseridos em cadastros temáticos implantados nos últimos anos por vários órgãos federais e estaduais. Certamente, a possibilidade de unificar numa plataforma comum as informações dispersas colabora para o estabelecimento de um ambiente institucional mais favorável diante da diversidade de políticas agrárias e da dificuldade de concertação (participação social e descentralização), que tradicionalmente restringem o controle social e a eficácia de ações nessa área.

Uma das novidades é a articulação das políticas de acesso à terra e de regularização fundiária com os programas de enfrentamento da pobreza rural, tendo por base o Cadastro Único (Cadúnico) gerido pelo

9 Para uma apresentação dessas políticas, consultar o Capítulo 10 desta Coletânea de autoria de Mariana R. Uría.

Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Porém, a diversidade regional e a autonomia dos estados federados para gerenciar suas terras aumentam a complexidade dos problemas relacionados à questão agrária brasileira e apontam para a necessidade de se estabelecer novas estratégias de governança. Somente a determinação política para a mudança do *status quo*, planejamentos territoriais inovadores sobre o uso das terras, apoio de órgãos que efetuam o registro e a regulação jurídica, como os cartórios de registro de imóveis e o desenvolvimento de mecanismos técnico-operacionais suficientemente articulados entre as diversas esferas de governo e da sociedade civil são capazes de criar um cenário mais favorável às mudanças na governança fundiária, tendo em conta os desafios relacionados com a viabilização de políticas de acesso à terra em regiões de baixo dinamismo socioeconômico e a inclusão produtiva de agricultores familiares mais pobres.

3 SUGESTÕES E ENCAMINHAMENTOS

As diferentes experiências de governança fundiária aqui brevemente relatadas ajudam na compreensão e na identificação de aspectos que por sua semelhança podem facilitar a busca de soluções inovadoras para os problemas fundiários do Brasil, bem como dos demais países. Em primeiro lugar é imperativo resgatar as origens das diferentes experiências, pois o contexto histórico de cada país explica as particularidades das políticas de governança da terra. Embora seja impossível e não desejável reproduzir trajetórias político-institucionais vividas por outras nações sabe-se que além dos aspectos ideológicos que determinaram uma correlação de forças mais ou menos favorável para a democratização das terras, foram propostas técnicas e estratégias institucionais bem fundamentadas que garantiram o êxito ou fracasso de experiências ligadas à governança fundiária.

Outra questão geral que preocupa a todos os envolvidos com iniciativas de governança fundiária está relacionada com as dinâmicas econômicas externas e internas, que geram um aumento da concentração de terras em muitos países. De um lado, observa-se o avanço das relações capitalistas no meio rural, alcançando até mesmo as regiões mais remotas do planeta. De outro, nota-se uma expansão dos mecanismos de democratização política e ampliação das garantias civis, que asseguram espaços de participação social às populações historicamente excluídas. A presença desses antagonismos tem gerado as condições para a manutenção do confronto entre dois modelos de exploração agropecuária (aqui denominados, para efeito de comparação, de agronegócio e agricultura familiar alicerçada em circuitos curtos de comercialização), que condicionam as mudanças na governança da terra.

Como lidar com esse processo contraditório e avançar em formulações que possam induzir novas bases ao planejamento fundiário? Parece ser necessário, em primeiro lugar, que se adote um enfoque sistêmico que permita olhar a questão em suas diversas facetas. Vislumbrar melhorias em termos de democratização no acesso aos recursos fundiários significa propiciar ao mesmo tempo condições para a sustentabilidade das atividades produtivas. Ou seja, é necessário qualificar os modelos produtivos contemplando atividades e propostas que possam orientar a governança em múltiplas dimensões. Assim, o debate sobre os modelos de exploração agropecuária devem considerar: tamanho máximo das propriedades, função socioambiental e direitos humanos de forma integrada e simultânea.

As ações e políticas ligadas à questão fundiária precisam, em segundo lugar, integrar o debate sobre a definição de rural e das relações rural-urbano, que tanto preocupam os pesquisadores e promotores do desenvolvimento rural. O olhar sistêmico sobre os territórios geram a

indagação sobre a pertinência e a maneira de se integrar dois processos simultâneos de transformação da malha fundiária. É nesse sentido que se torna possível afirmar que a reforma agrária e a reforma urbana são dois lados da mesma moeda.

Por fim, além da indissociabilidade do planejamento rural e urbano para se pensar em novas formas de governança fundiária é importante ressaltar o potencial da pluriatividade como estratégia de inclusão socioeconômica das populações do campo. Sabe-se que a viabilidade dos estabelecimentos rurais – e, portanto, das famílias do campo – não deve basear-se apenas em medidas tradicionais, que geralmente focam suas ações no fortalecimento de atividades primárias. A governança fundiária calcada na ótica territorial de desenvolvimento deve, nesse sentido, fortalecer propostas que privilegiem a intersectorialidade e a integração das comunidades e municípios rurais na esfera regional.

Além de facilitar o estreitamento de relações entre atores ligados ao Estado e à sociedade civil de diferentes países, a temática da governança fundiária pode inspirar a produção de estratégias institucionais e propostas técnicas inovadoras, que ajudem a equacionar melhor os históricos problemas relacionados à questão fundiária. Para fortalecer a articulação interinstitucional e reforçar a participação dos atores da sociedade civil nesse processo de discussão da governança da terra são elencadas, a seguir, algumas sugestões e encaminhamentos:

- i) Ampliar a articulação desse tema com a Rede de Agricultura Familiar (Reaf) e com os movimentos sociais dos países parceiros;
- ii) Priorizar a análise comparativa dos instrumentos técnico-metodológicos de governança fundiária. Para melhorar essa governança é fundamental também fomentar parcerias regionais entre órgãos gestores de terra, universidades e or-

ganizações sociais. Outra mudança institucional importante para se qualificar o reordenamento e o modelo de gerenciamento da malha fundiária passa por conceber os cartórios de registro de imóveis como fonte de informação para a estruturação e atualização de um sistema de cadastro único multiuso, sobretudo, para o caso brasileiro;

- iii) Aproveitar o lançamento das “Diretrizes voluntárias sobre a governança responsável da propriedade da terra, pesca e das florestas no contexto de segurança alimentar nacional” da FAO para fortalecer o debate sobre o tema da governança da terra. A participação da FAO como organismo interessado pode dar um respaldo político e visibilidade internacional para o tema.

ANÁLISE DA GOVERNANÇA FUNDIÁRIA SOB A PERSPECTIVA COMPARATIVA: SÍNTESE DOS DEBATES E RECOMENDAÇÕES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

Ademir Antonio Cazella¹

Carla Morsch Porto Gomes²

Fábio Luiz Búrigo³

Tamissa Gabrielle Godoi⁴

Grazianne Alessandra Simões Ramos⁵

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo final tem por objetivo apresentar uma síntese das reflexões, avaliações e recomendações produzidas no âmbito do Seminário Internacional de Governança Fundiária, realizado entre 10 e 12 de dezembro de 2014, na cidade de Salvador (BA). Esse evento consistiu na atividade final promovida pelo projeto “Análises e intercâmbios técnicos científicos sobre experiências internacionais de ordenamento, regulariza-

- 1 Professor do Programa de Pós Graduação em Agroecossistemas da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Coordenador do Laboratório de Estudos da Multifuncionalidade Agrícola e do Território (Lemate) e do Projeto UFSC/SRA.
- 2 Doutoranda do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).
- 3 Professor Colaborador dos Programas de Pós Graduação em Agroecossistemas (PGA) e Sociologia Política (PPGSP) da Universidade Federal de Santa Catarina.
- 4 Mestre em Agroecossistemas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e colaboradora do Laboratório de Estudos da Multifuncionalidade Agrícola e do Território (Lemate).
- 5 Mestre em Agroecossistemas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e colaboradora do Laboratório de Estudos da Multifuncionalidade Agrícola e do Território (Lemate).

ção e crédito fundiário”, uma iniciativa da Secretaria de Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SRA/MDA) e do Laboratório de Estudos da Multifuncionalidade Agrícola e do Território (Lemate) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)⁶.

O Seminário contou com a participação de especialistas estrangeiros implicados nos intercâmbios e na oficina internacionais realizados anteriormente pelo referido projeto, além de membros do Governo Federal, dos órgãos de terras dos estados federados e da sociedade civil brasileira, que foram especialmente convidados para o evento. Os participantes estrangeiros eram oriundos de organizações multilaterais, universidades e emissários de embaixadas situadas no Brasil. Dentre as organizações que estiveram formalmente representadas no evento merecem destaque as seguintes: i) **Brasil** - Secretaria do Reordenamento Agrário do MDA, Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária da Amazônia Legal (Serfal); Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Associação Nacional dos Órgãos Estaduais de Terras (Anoter), centrais sindicais da agricultura familiar ligados à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e à Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf); representação da FAO no Brasil e pesquisadores do Lemate/UFSC; ii) **Uruguai** - Direção Geral de Desenvolvimento Rural do Ministério de Pecuária, Agricultura e Pesca; Instituto Nacional de Colonização; Diretoria Nacional de Ordenamento Territorial do Ministério de Moradia, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente e Departamento de Ciências Sociais da Universidade da República; iii) **Argentina** - Universidade de Córdoba⁷; iv) **México** - Embaixada do México no Brasil e Secretaria de

6 Esse projeto foi executado no período de dezembro de 2012 a março de 2015.

7 Na maioria das atividades anteriores do projeto, o Governo Argentino se fez representar pela Diretora Nacional de Terras e Unidades Agropecuárias do Ministério de Agricultura, Pecuária e Pesca.

Desenvolvimento Agrário, Territorial e Urbano; v) **França** - Ministério da Agricultura, Pecuária e Pesca; Federação Nacional Sociedades de Ordenamento Fundiário e Estabelecimento Rural (Safer); Sindicato dos Jovens Agricultores Franceses e Universidade de Dijon.

A exemplo do projeto, esta síntese se apoia, em termos metodológicos, na análise comparativa de experiências internacionais de governança fundiária, em particular no que se convencionou chamar de “olhar cruzado”, priorizando de forma explícita as relações Sul-Sul. Em outras palavras, a análise das experiências vivenciadas com o suporte do projeto não se voltou exclusivamente para casos excepcionais de países que lograram índices de desenvolvimento elevados, a exemplo da França, mas também para situações com problemas fundiários semelhantes aos encontrados no Brasil, como o México, Uruguai e Argentina. Seguindo os preceitos da metodologia comparativa, o Seminário proporcionou a gestores de políticas públicas, lideranças sindicais e pesquisadores a oportunidade de conhecer políticas de distintos países, expor suas experiências e debater suas impressões, dúvidas e pontos de vistas críticos sobre a matéria. O interesse pelo caso francês se justifica, sobretudo, pela trajetória histórica desse país com a construção de políticas públicas de apoio à agricultura familiar, com destaque para a experiência de mais de meio século das Safer.

Além desta introdução, este capítulo divide-se em três partes principais. Na primeira, retomam-se os eixos norteadores do Seminário construídos nas etapas anteriores do projeto. Essa construção se deu especialmente durante a reunião de avaliação final da missão ao México, ocorrida em fevereiro de 2014. Na segunda, discutem-se algumas demarcações conceituais sobre o tema da governança fundiária, tendo por base os principais pontos debatidos durante o Seminário. Vale ressaltar que esse tópico não se preocupa em reproduzir detalhadamente

os conteúdos expostos durante o evento, mas apresentar uma síntese dos principais temas abordados. Por fim, na terceira parte, reúnem-se as principais recomendações, avaliações e perspectivas de continuidade das relações estabelecidas ao longo do projeto.

2 EIXOS NORTEADORES DO SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GOVERNANÇA FUNDIÁRIA

Este tópico apresenta uma síntese de seis temas definidos como relevantes para serem tratados durante o Seminário. Aponta também as possibilidades de cooperação futuras envolvendo as organizações que, de alguma forma, participaram das diversas atividades promovidas pela cooperação SRA/MDA e Lemate/UFSC.

2.1 GOVERNANÇA FUNDIÁRIA E AS MÚLTIPLAS FUNÇÕES DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

O primeiro eixo, e que foi também o tema central do Seminário, consiste em tratar a governança fundiária de forma associada às múltiplas funções da agricultura familiar no processo de desenvolvimento rural sustentável. Não se tem a pretensão de discutir exaustivamente os temas da governança fundiária, da multifuncionalidade agrícola e do desenvolvimento rural sustentável, mas de fornecer uma visão panorâmica do que se debateu a respeito desses três conceitos, por natureza polissêmicos, durante o evento de Salvador. No caso específico da governança fundiária recorre-se à formulação de Sotomayor (2015) apresentada no Capítulo 3 desta Coletânea. Segundo esse autor:

qualquer que seja a definição adotada, a governança se relaciona com as instituições e com as constelações de atores, e expressa uma nova filosofia da ação pública que consiste em fazer do cidadão um ator importante no processo de desenvolvimento (SOTOMAYOR, 2015, p. 65).

Esse quadro de crise de governabilidade relacionada à posse e uso da terra explica, em grande parte, a tomada de posição da FAO por meio do lançamento do documento denominado “Diretrizes voluntárias sobre a governança responsável da terra, pesca e das florestas no contexto de segurança alimentar nacional”. Como essas Diretrizes foram importantes para os propósitos do Seminário, na sequência apresentam-se os principais objetivos e procedimentos que nortearam a sua elaboração pela FAO⁸.

Trata-se de um instrumento jurídico de abrangência internacional sem força obrigatória, mas que espelha o resultado de um consenso respaldado em princípios e normas aceitos em todo o mundo. O documento foi elaborado num quadro de negociações intergovernamentais dirigidas pelo Comitê de Segurança Alimentar Mundial, que as ratificou em maio de 2012. Em linhas gerais, os objetivos consistem em fomentar a segurança dos direitos da posse da terra; garantir o acesso equitativo da terra, pesca e florestas, como meio de erradicar a fome e a pobreza; respaldar um estilo de desenvolvimento sustentável e melhorar o meio ambiente. Seu propósito maior busca a promoção de práticas responsáveis, por meio de procedimentos que os Estados possam utilizar para elaborar suas próprias políticas. Para tanto adota um conjunto de orientações e que são destinadas a uma grande variedade de atores ligados a

8 Outras informações a respeito das Diretrizes estão expostas no Capítulo 2 desta Coletânea.

temática fundiária e a gestão das políticas públicas. Para o representante da FAO no Brasil, o processo de elaboração das Diretrizes adotou uma abordagem multidisciplinar para dar conta das “inter-relações entre o rural, o ambiental e o urbano” (BOJANIC, 2013).

Essa abordagem apresenta uma forte correlação com o caráter multifuncional das unidades agrícolas familiares nos processos de desenvolvimento, e que é um elemento primordial para a promoção da sustentabilidade nos espaços rurais. A noção de multifuncionalidade agrícola, cuja formulação vinculada às políticas públicas se deu na França no final dos anos 1990, incorpora a provisão por parte dos agricultores de bens públicos relacionados com o meio ambiente, a segurança alimentar, o patrimônio cultural e o desenvolvimento territorial sustentável (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009). Em síntese, quatro aspectos fundamentais são contemplados por essa noção: i) reprodução socioeconômica das famílias agricultoras, com ênfase para as condições de permanência no campo, como a instalação de jovens agricultores e a sucessão de chefes das unidades produtivas; ii) promoção da segurança alimentar da sociedade e das próprias famílias agricultoras, com destaque para as produções voltadas ao autoconsumo, as opções técnico-produtivas, em especial, as de cunho agroecológico, e os principais canais de comercialização; iii) manutenção do tecido social e cultural, em particular a preservação dos modos de vida típicos das comunidades rurais e das suas relações de reciprocidade; iv) preservação dos recursos naturais e das paisagens rurais, por serem os agricultores os sujeitos rurais responsáveis pela gestão dos principais estoques de biodiversidade do planeta (CARNEIRO; MALUF, 2003).

2.2 REORDENAMENTO FUNDIÁRIO NA PERSPECTIVA AMBIENTAL DO TERRITÓRIO

O que se pretende destacar aqui é a compreensão de que o mundo rural não pode ser interpretado como um mero setor econômico desconectado do todo. As inter-relações rurais e urbanas induzem cada vez mais a adoção da noção de território para dar conta da intersectorialidade das atividades econômicas presentes no meio rural, das interdependências que os sujeitos rurais mantêm com os espaços urbanos e da centralidade do tema do planejamento vis-à-vis a gestão dos recursos ambientais.

as formas de uso dos recursos naturais e as modalidades de ocupação do território [em cada país], constituem uma resultante do estilo de desenvolvimento social e econômico, ou seja, das formas que nossas sociedades foram adotando no histórico processo de transformação social da natureza para satisfazer suas necessidades (CHALBALGOITY, 2015, p. 154, tradução nossa).

A partir da experiência uruguaia, Chalbargoity enfatiza que a atual distribuição da população e atividades nos territórios nacionais é o resultado de um conjunto de atuações e decisões sobre as formas de ocupação, uso e transformações do território e seus recursos. Essas decisões foram “adotadas por atores e instituições, públicos e privados, de maneira setorial, sem marcos institucionais explícitos de planificação territorial nem de planificação integral do desenvolvimento econômico e social” (p.154, tradução nossa).

2.3 SISTEMAS DE CADASTRO E REGISTRO DE TERRAS

Diretamente ligado a temática anterior, esse eixo enfatiza um caráter tecnológico da governança fundiária, mas que apresenta interfaces

com o universo político. Para planejar as ações de reordenamento do território e da malha fundiária, cada país necessita de sistemas eficazes de cadastros e de registros de terras. Nesse domínio percebeu-se que todos os países que participaram do projeto de cooperação SRA/UFSC têm ações nessas áreas, mas com diferentes graus de acúmulo de experiência. À exceção da França e Uruguai, que possuem uma longa tradição nesse campo de intervenção, os casos brasileiro, argentino e mexicano enfrentam dificuldades para implantar esses sistemas. Tais limitações são decorrentes, dentre outros fatores, dos marcos legais vigentes, que preservam fortes vínculos com o passado, dificultando ações concertadas do Estado; da dimensão territorial; do conhecimento técnico ainda incipiente, da inexistência de sistemas únicos de gestão fundiária, decorrente da organização federativa que outorga aos estados federados e províncias a intervenção para cadastro e registro de terras.

O funcionamento inadequado do regime de cadastro e de registro de imóveis rurais no Brasil e na maioria dos países da América Latina, como bem abordaram Guedes e Reydon (2012, p. 538), decorre da “convivência secular com o problema de titularidade da propriedade rural e a aversão e resistência às reformas efetivas nas instituições por elas responsáveis”. A falta de um debate político sobre essa deficiência, aliada à inexistência de uma demanda por parte da sociedade civil para que o Estado intervenha nessa área, contribuem para que se mantenha o *status quo*.

A experiência francesa demonstra bem como é possível desenvolver diversas políticas de reestruturação fundiária e como elas podem agir de maneira articulada em determinada direção. Quando uma agricultura familiar de tamanho médio foi definida como prioridade para assim assegurar a autonomia alimentar do país no pós-guerra, os instrumentos necessários para tanto foram criados e aplicados com eficá-

cia. Com as tendências liberalizantes do período contemporâneo, esses instrumentos perderam força e se tornaram ineficientes. Mesmo assim, a história agrária francesa da segunda metade do século XX serve de exemplo neste campo de intervenção, com destaque para os diferentes tipos de parcerias técnicas entre organismos públicos implicados com o tema, os cartórios de registros de imóveis e o sindicalismo rural.

2.4 FUTURO DA AGRICULTURA FAMILIAR E ENVELHECIMENTO DA POPULAÇÃO

O crescente aumento de casos de unidades agrícolas familiares sem sucessores, por si só, justifica a formulação de políticas públicas que contemplem os temas da compra e venda e de arrendamento de terras agrícolas⁹. A salvaguarda do caráter familiar das unidades de produção agrícola colocadas à venda é um fator que interfere diretamente na maior ou menor densidade socioeconômica e política desse tipo de unidade de produção nas décadas futuras. A livre oferta dessas terras para serem negociadas no mercado não assegura que outros agricultores familiares, de preferência jovens, deem continuidade a esses empreendimentos.

O acesso à terra da parte de jovens rurais está associado, também, aos temas da formação e educação no meio rural, à questão de gênero e à sucessão das unidades agrícolas familiares. Nesse domínio, a experiência francesa também fornece interessantes subsídios para os demais países. O programa público de instalação de jovens agricultores, desde a sua origem, contou com o apoio das Safer. Essa organização sempre estabeleceu, por sua vez, vínculos diretos com o sindicalismo agrícola

9 As experiências uruguaia e francesa sobre o tema do arrendamento aportam interessantes elementos para a reflexão sobre a utilização desse instrumento jurídico para o acesso à terra por parte de novos agricultores. Sobre esses casos ver, respectivamente, as análises de Berterreche (2015) e Courleux (2015) nesta Coletânea.

majoritário. O sistema de educação formal da França apresenta um aparato específico para a formação de jovens agricultores que pretendem dar continuidade à atividade agrícola da família, bem como para jovens que desejam se instalar como agricultor mesmo que sua origem tenha vínculos com outros ramos de atividades, na maioria das vezes em zona urbana. Embora as diretrizes adotadas sejam alvo de críticas de setores sindicais que não participam da gestão dessas organizações, a exemplo da Confederação Camponesa, essa polêmica não diminui em nada a experiência da França no que se refere aos esforços de renovar o quadro social dos estabelecimentos familiares por meio da instalação de jovens agricultores de ambos os sexos, que detenham uma formação socioprofissional condizente com os desafios contemporâneos (NEVÊS, 2015).

2.5 CONSTRUÇÃO E ACESSO A MERCADOS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

O quinto eixo consiste em identificar estratégias exitosas de construção e acesso a mercados pelos diferentes segmentos sociais da agricultura familiar, mas em particular pelas unidades agrícolas que são fruto de ações de reforma agrária, regularização e crédito fundiário. A discussão desse tema deve, no entanto, vir acompanhada do questionamento sobre a tendência generalizada, constatada nos diferentes países, de se conceber políticas públicas dicotômicas para o meio rural: de um lado, as de caráter produtivo e que estão essencialmente voltadas aos segmentos do chamado agronegócio, incluso as unidades familiares integradas a mercados competitivos; e do outro, as de cunho social, voltadas para a maior parte dos agricultores familiares que se encontram à margem desses mercados. Em outras palavras, não se trata apenas de melhorar a inserção produtiva e mercadológica de agricultores familiares dinâmicos do ponto de vista político-organizacional e produtivo. O

desafio consiste em dar maior abrangência às políticas de desenvolvimento rural, rompendo com a tendência de elitização dessas políticas (CAZELLA, 2006)¹⁰.

2.6 JUSTIÇA AGRÁRIA

Sobre esse assunto, a experiência mexicana da Procuradoria Agrária merece ser analisada nos seus detalhes. A polêmica reforma constitucional de 1992, que retirou do poder do Estado a propriedade jurídica das terras sociais (*ejidos*), estabelece que o Estado deve não apenas zelar pelo cumprimento da lei, mas principalmente criar as condições e dar o estímulo para que a liberdade dos agricultores possa ser exercida de forma plena. Assim, a Procuradoria Agrária foi concebida como uma instituição pública dotada de autonomia técnica para assistir, representar e arbitrar a solução de problemas agrários de forma prioritária aos *ejidatários*. A especificidade desse tipo de tribunal representa uma exceção entre os países participantes do projeto e serve de referência para iniciativas semelhantes. Para tanto, os temas do direito agrário e, principalmente, da sua operacionalização de forma a garantir o acesso aos serviços jurídicos para a maioria dos agricultores familiares e assalariados agrícolas representam desafios que merecem ser discutidos. Esse debate deve, contudo, ultrapassar o plano geral das intenções e avançar principalmente em torno dos mecanismos institucionais e operacionais que cada país precisa mobilizar para viabilizar a sua estruturação.

O destino de uma maioria de unidades agrícolas familiares, geridas por agricultores não proprietários de terras, com pouca área e sem

10 Sobre esse assunto ver também Cazella, Sencébé e Rémy (2014). Esses autores questionam a prioridade dada no Brasil, de forma semelhante ao adotado na França no pós-segunda guerra mundial, a uma agricultura familiar consolidada, ou em processo de consolidação socioeconômica, em detrimento de amplos segmentos que se encontram em situação de pobreza rural.

acesso às principais políticas de desenvolvimento rural, é um aspecto chave do futuro da sociedade rural da maior parte dos países latino-americanos. Os governos de cada país podem trilhar o caminho de apoiar prioritariamente as unidades agrícolas de tamanho médio e grande, relegando as situações de pobreza rural para políticas sociais, ou fazer uma opção de médio prazo, visando melhorar sua condição socioeconômica e a integração aos mercados de parcela significativa de agricultores familiares historicamente excluídos das políticas públicas.

Na sequência será apresentado um conjunto de reflexões sobre o tema da governança fundiária tendo como referência os eixos apresentados acima. Essas reflexões são fruto dos conteúdos das mesas de debates e das recomendações sugeridas na plenária final do Seminário Internacional de Salvador.

3 A GOVERNANÇA FUNDIÁRIA: UM OLHAR CRUZADO

Os direitos fundiários estão baseados nas relações que os seres humanos estabelecem quando desejam transitar, fixar-se ou usufruir dos recursos da terra. Essa relação é, portanto, essencialmente uma relação social, que no contexto capitalista transforma-se claramente numa relação de poder. Isso fica mais evidente, e ao mesmo tempo complexa, quando se analisa a trajetória de vida das populações rurais, pois a terra é quase sempre uma peça-chave nas estratégias de reprodução social das famílias e comunidades rurais.

A terra possui duas características que a diferencia dos demais bens materiais: i) os direitos sobre a terra dizem respeito a um espaço geográfico fixo, que não se pode nem destruir, nem deslocar esse fragmento da crosta terrestre; ii) a terra possui a particularidade de dispor de recursos naturais que não são fruto exclusivo do trabalho humano, a exemplo da fertilidade e da cobertura natural do solo, que não são as

mesmas em todo lugar, e pode conter outros recursos naturais em menor ou maior escala, como água e minérios (MERLET, 2006).

Devido a essas características, o acesso, o uso e a posse da terra tendem a ser historicamente conflitivos, especialmente quando existem atores sociais com distintos interesses envolvidos no processo. Essa situação potencializa relações antagônicas, quando se observa a inoperância ou ausência de políticas relacionadas a estratégias de governança fundiária. De maneira geral, tais adversidades possuem três origens, mas que apresentam correlações entre si: i) distribuição desigual da terra; ii) insegurança e incertezas no acesso à terra em função, principalmente, da falta de garantias para os arrendatários, parceiros, meeiros, ou devido à precariedade dos direitos dos extrativistas e dos posseiros; iii) reivindicações de grupos sociais ou de grupos étnicos para exercer seu poder sobre um território, ou mesmo ter o território reconhecido como seu (MERLET, 2006). Todas essas situações sugerem uma reflexão mais aprofundada sobre as possíveis conexões entre o regime de acesso, uso e posse de terras e as decisões políticas que o constituiu.

No contexto mundial, as diversas estruturas fundiárias presentes refletem os modelos de desenvolvimento rural e projetos de sociedade adotados pelos diferentes países (ANTIER; MARQUES, 2001). Nesse sentido, a governança da terra engloba políticas, processos sociais e instituições por meio das quais a terra, a propriedade e os recursos naturais são geridos, abarcando as decisões sobre o acesso à terra, direitos de propriedade, usos dos solos (rurais e urbanos), modelos de produção e segurança alimentar. Segundo essa ótica, os processos de governança da terra podem ser definidos como o conjunto de relações que se estabelecem entre os distintos grupos sociais nos processos de distribuição do poder político para o acesso e controle da terra e pela gestão dos recursos naturais. Em outras palavras, a governança da terra significa

administrar relações entre pessoas, políticas e lugares. O Quadro 1, a seguir, apresenta as principais ações e medidas que regem os processos de governança da terra.

Quadro 1: Ações de governança e medidas ligadas à questão agrária

Ações	Medidas
Acesso à terra	Distribuição equitativa da terra pelos diferentes atores sociais
Posse da terra	Segurança e transferência de direitos sobre a terra e recursos naturais
Valor da terra	Avaliação, controle da especulação e tributação de terras e de propriedades
Uso da terra	Planejamento e controle do uso da terra e recursos naturais
Planejamento da terra	Infraestrutura, planejamento, construção e sistemas de renovação e de mudança de uso da terra.

Fonte: DEININGER et al. (2010). Adaptado pelos autores.

Na América Latina, conforme foi evidenciado nos estudos e explicações sobre os casos mexicano, brasileiro, argentino e uruguaio analisados pelo projeto SRA/MDA – Lemate/UFSC e sintetizados nesta Coletânea, o poder político exercido por interlocutores do modelo de agricultura adotado pelos setores do agronegócio interfere diretamente nas medidas de governança fundiária adotadas. Em cada país, esse poder assume distintas características, que variam de acordo como o ambiente institucional e a capacidade que esses atores desenvolvem para inserir reivindicações na agenda pública. Em geral, esses interesses se traduzem em demandas relacionadas ao uso e acesso aos mercados de terra, ao controle da propriedade e à apropriação em massa dos investimentos públicos direcionados ao meio rural, com destaque para as linhas de crédito subsidiadas destinadas à produção e à comercialização agrícola. A ausência de uma governança efetiva sobre a terra e sobre os recursos naturais contribui para a perpetuação de problemas socioambientais, tais como o aumento dos desmatamentos, a grilagem

de terras públicas, o esvaziamento do espaço rural, o envelhecimento da população rural, um contingente massivo de agricultores familiares sem terra, a falta de controle e domínio das populações tradicionais sobre seu território, entre outros. Em suma, pode-se dizer que, salvaguardadas as características geográficas e históricas de cada país, a lacuna gerada pela insuficiência de ações ligadas à governança da terra apresenta uma relação direta com os níveis de pobreza e desigualdade no campo e na cidade. A história do acesso, posse e uso da terra explica, em grande parte, a história de desigualdade social latino-americana.

No caso brasileiro, sob o ponto de vista formal, ressalta-se que se instituiu nas últimas décadas políticas públicas e uma série de mecanismos de regulação que visam democratizar o acesso à terra, com destaque para as ações de reforma agrária, regularização e crédito fundiário. Entretanto, o país ainda apresenta muitas debilidades no acesso a essas políticas, que aliadas à desinformações e insuficiências nos registros cadastrais, engendram um ambiente de profundo desconhecimento e fraco monitoramento da sua malha fundiária. Transformar esse quadro implica em mudanças da cultura organizacional em torno da gestão de terras e modificações nas ações do Estado que, não obstante alguns avanços recentes, continuam impregnadas de ineficiência burocrática, patrimonialismo e relações clientelistas. Na grande maioria dos países latino-americanos, essa realidade está presente em função do passado colonial, marcado pela expropriação contínua e progressiva das terras camponesas.

Um tema de relevância transversal a todo o Seminário foi a questão dos instrumentos de monitoramento da malha fundiária, estratégias de ordenamento territorial, limites técnicos e avanços recentes. A fim de contrastar as experiências é interessante comparar os casos francês e brasileiro. O primeiro possui um sistema de monitoramento da estrutura fundiária com mais de cem anos e com abrangência nacional. Já o

Brasil se encontra no início do processo de georreferenciamento das terras, apesar de contar com o Sistema Nacional de Cadastro Rural criado nos anos 1970. Esse sistema apresenta sérias lacunas e desinformações sobre a dominialidade das terras. O caráter declaratório das informações dá margem a fraudes e brechas para grilagens de terras.

No Brasil, essas questões estão imersas no duplo e contraditório movimento de revalorização da agricultura familiar, de um lado, e do crescente poder político de grupos de interesse ligados ao agronegócio, por outro, que articulam a desregulamentação e a liberalização da terra como instrumento de especulação. Muitas vezes, setores do agronegócio, com apoio de aliados políticos e de *lobbies* agraristas, desenvolvem estratégias para reforçar a “desgovernança” da terra.

Sobre isso, o caso do Uruguai merece menção especial, já que cerca da metade das terras pertence à sociedades anônimas, com expressiva participação de capital internacional. O processo que se convencionou chamar de *landgrabbing*, ou a “corrida mundial por terras”, se intensificou após a crise de 2008. Esse movimento acirrou ainda mais a histórica disputa fundiária nos países latino-americanos e africanos. Como destacam Sauer e Leite (2010), esse recente interesse por terras da parte de grandes investidores ocorre, especialmente, em razão da demanda por alimentos, agroenergias e matérias-primas e a expansão das principais *commodities*. Esse fenômeno não pode ser compreendido como um simples mecanismo mercantil de compra e venda de terras rurais. Além de gerar uma maior concentração fundiária e de recursos naturais eleva os preços das terras em larga escala, o que acaba diminuindo a área disponível para políticas de reforma agrária e de crédito fundiário.

Os debates ocorridos durante o Seminário evidenciaram, também, os riscos para a soberania nacional decorrentes da transformação

da terra em mercadoria despojada de suas funções sociais. A resposta dos países representados no evento para fazer frente a esse risco encontra-se, em grande medida, nas políticas destinadas à juventude rural, no sentido de enfrentar o desafio da questão sucessória presente em quase todos os países, propiciando novos modelos de produção, com ênfase para a agroecologia, formas de acesso à terra, educação e estratégias de permanência no campo. Ou seja, um reposicionamento ou revalorização do rural no olhar do jovem, por meio da construção de espaços de permanência com atrativos.

Há de se pensar também que, de alguma maneira, o Estado é detentor de um conjunto de recursos, inclusive o informacional, considerado estratégico na montagem de um aparato de governança fundiária. No entanto, persistem contradições entre as institucionalidades que inviabilizam ou comprometem a transversalidade das estratégias públicas, especialmente quando se trata de modelos de desenvolvimento rural, como o latino-americano, onde coexiste uma agricultura dual: parcela significativa de agricultores familiares descapitalizados e com pouca terra e uma minoria de unidades produtivas ligadas ao agronegócio, que detém muita terra e o acesso privilegiado às políticas públicas.

Todas as experiências apresentadas e debatidas em Salvador giraram em torno de políticas que buscam assegurar as condições mínimas de reprodução social da agricultura familiar. O exemplo do México é emblemático, especialmente no que se refere à democratização do acesso à terra. No início do século XX, esse país realizou a reforma agrária mais abrangente da América Latina e talvez do planeta, repartindo mais de 50% do território mexicano para camponeses e povos tradicionais. Ao longo do século passado, as sucessivas transformações da malha fundiária mexicana acabaram por gerar uma excessiva fragmentação das terras, que afetaram não apenas os estabelecimentos rurais,

mas também o solo urbano e, conseqüentemente, todo o processo de ocupação territorial. Os atuais *ejidos* trazem na sua origem práticas de uso comum da terra dos tempos pré-colombianos. Essa forma comunitária de posse e uso da terra teve grande importância na vida agrícola do país, mas sofreu forte desestruturação durante o período colonial. A Revolução Mexicana resgatou esse sistema com o propósito de devolver as terras ocupadas à população nativa – especialmente indígena – e estimular a produção de alimentos. Nos últimos anos, as estratégias de governança fundiária mexicana sofreram transformações importantes, que geraram muita polêmica em decorrência da mudança do sistema de titulação das terras dos *ejidos* do regime comunitário para o regime individual. Essa mudança pretendeu corrigir distorções, como o parcelamento excessivo do solo. Essa situação é apontada por alguns analistas como um dos fatores responsáveis pelo aumento da pobreza rural mexicana. Para outros, trata-se de mais um estratagema do processo de liberalização da economia que visa enfraquecer os *ejidos* ao permitir a venda de terras de forma individualizada.

O caso francês aporta, dentre outros aspectos relevantes, a experiência de um importante agente fundiário, que atua de forma descentralizada: as Sociedades de Ordenamento Fundiário e de Estabelecimentos Rurais¹¹. As Safer fazem parte da denominada “política de estrutura¹²”: um conjunto de políticas agrícolas criadas pelo Estado no pós-guerra, com o propósito de modernizar a agricultura e adequar o acesso à terra

11 Para o aprofundamento sobre as Safer, consultar os capítulos elaborados, respectivamente, por Robert Levesque e Mylène Testut Nevès nesta Coletânea.

12 Essas políticas continham três estratégias principais: i) aposentadoria vitalícia para agricultores mais idosos, como estímulo para liberação de terras e ampliação da superfície das unidades produtivas geridas por agricultores mais jovens; ii) criação das Safer para regular o mercado de terras agrícolas; iii) controlar o aumento de área de estabelecimentos com superfícies consideradas suficientes, a fim de evitar a excessiva concentração de terras.

com as novas exigências técnicas e sociais, tendo por base um sistema formados por unidades agrícolas familiares. Essas Sociedades, até hoje, estão habilitadas a adquirir, retroceder e trocar terras, tendo o direito de preempção (preferência de compra) como último recurso jurídico, após ter esgotado todas as formas de negociação. Esse direito permite que as Safer definam quem será o comprador de terras agrícolas colocadas à venda no território. Além disso, tem a possibilidade de fixar o valor da terra com base nos preços históricos, mesmo que outros compradores estiverem dispostos a pagar um montante maior. Para que isso possa funcionar, qualquer venda de terras agrícolas deve ser objeto de uma notificação à Safer. Essa obrigatoriedade de informação faz dessa organização um observatório privilegiado do mercado fundiário francês, que permite que suas ações se contraponham à especulação fundiária. Dessa forma, desempenham um papel estratégico de desenvolvimento territorial calcado num profundo conhecimento do mercado regional de terras, sendo uma inovação nesse campo.

A intervenção do representante da FAO, organismo que promoveu a difusão do debate sobre governança da terra no plano internacional, colocou em primeiro plano de discussão o fato dessa noção permitir pensar o destino produtivo da terra e a busca de respostas para um conjunto de questões que persistem como desafios para as próximas décadas. As diretrizes voluntárias da FAO sobre a governança fundiária abrangem todas as atividades associadas à gestão da terra e dos recursos naturais necessários para cumprir objetivos políticos e sociais. De maneira operacional, esse processo envolve decisões sobre as seguintes dimensões: i) acesso à terra (distribuição equitativa da terra pelos diferentes atores sociais); ii) as áreas de posse da terra (transferência de direitos sobre a terra e recursos naturais); iii) valor da terra (avaliação, controle da especulação e tributação de terras e propriedades); iv) uso

da terra (planejamento e controle do uso da terra e recursos naturais); v) planejamento da terra (instrumentos de execução, infraestrutura e sistemas de renovação e de mudança de uso da terra). Esse processo deve ser pautado em propostas interdisciplinares, integrando áreas técnicas e ciências natural e social (DEININGER et al.,2010).

Essas questões colocam na agenda pública de forma crescente temas correlacionados à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). O monopólio da terra faz com que os grandes empresários determinem o modelo de produção que proverá maior lucro e maior renda fundiária, penalizando fortemente os pequenos capitais. Essa forma de administração reflete na produção de alimentos e, por consequência, na situação da fome no mundo. Apesar de se evidenciar nos últimos uma queda da população mundial em situação de insegurança alimentar¹³, atualmente, cerca de 800 milhões de pessoas ainda passam fome no mundo, sendo mais grave em países da América Latina, Ásia e, principalmente, África Subsaariana.

A FAO considera que um dos principais desafios do século XXI consiste em erradicar a fome por meio de políticas e condutas que garantam uma alimentação saudável. Na atualidade, os problemas com sobrepeso, contraditoriamente, têm onerado de forma significativa os gastos dos sistemas públicos de saúde. Pensar soluções para esse quadro, segundo a FAO, passa por cooperações internacionais, especialmente, entre os países do Sul, pela ampliação da capacidade de produzir mais alimentos diante da expectativa exponencial de crescimento populacional, por repensar a produção de alimentos e sua disponibilidade e por modelos produtivos e de comercialização que garantam uma alimentação saudável.

13 Indivíduos que têm acesso à ingestão abaixo do mínimo de 1.200 calorias por dia.

O Brasil é considerado pela FAO um dos países que mais inovou em políticas de SAN. Um esforço articulado de diversas instituições públicas e da sociedade civil retirou o país do mapa da fome em menos de vinte anos. Atualmente, o índice de insegurança alimentar é inferior a 3% da população, o que permite afirmar que a fome não é mais um problema estrutural. As principais estratégias correlacionadas a esse avanço passam pela prioridade do tema na agenda do governo, a revitalização do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a Política Nacional Segurança Alimentar e Nutricional, os programas Bolsa Família, Brasil Sem Miséria, Compra Institucional (Programa de Aquisição de Alimentos e Programa Nacional de Alimentação Escolar), o fortalecimento da agricultura familiar associado a políticas fundiárias, as estratégias de monitoramento em SAN, as discussões de implantação do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica e, não menos importante, o aumento real do salário mínimo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

A plenária final do Seminário Internacional de Governança Fundiária de Salvador discutiu algumas recomendações para a ação pública com o propósito de ativar ou potencializar estratégias de governança da terra, que busquem promover e proteger as diversas formas de produção familiar, em particular no que se refere ao acesso a recursos fundiários. Enfatizou-se a importância de atentar para o fato que a concepção e definição de políticas públicas de governança da terra devem se dar dentro de uma perspectiva interdisciplinar, sistêmica e diacrônica, com a finalidade de dar respostas ao caráter multidimensional da produção familiar, além de estarem inseridas em processos de planejamento do ordenamento ambiental do território. Destaca-se, também, o papel estrutural que deve assumir o Estado na definição e promoção das polí-

ticas e processos de desenvolvimento associados à produção familiar, proporcionando a participação institucional dos distintos níveis de governo (nacional, estadual e local), assim como de todos os setores da sociedade: produtores, empresários, trabalhadores, acadêmicos e terceiro setor. Associado a isso, um processo participativo é fundamental para a durabilidade das políticas públicas e a criação de instrumentos que permitam a transparência e a acessibilidade às informações fundiárias.

A política pública de promoção e proteção da produção familiar deve incorporar algumas estratégias fundamentais, que correspondem aos temas mais relevantes tratados durante o Seminário: i) regulação da posse da terra a fim de garantir o acesso e a permanência dos distintos segmentos de agricultores familiares com condições mínimas de sustentabilidade dos processos produtivos; ii) atender e privilegiar o fomento dos processos produtivos associativos dos agricultores familiares a fim de potencializar o acesso aos mercados e evitar o conformismo ligado a políticas assistenciais; iii) reconhecer as distintas iniciativas de práticas agroecológicas como imprescindíveis para promoção da SAN; iv) identificar e delimitar as áreas de uso preferencial para as distintas formas de produção familiar, de modo que não sejam expropriadas pelo avanço do agronegócio, que por períodos circunstanciais podem obter maiores rendimentos; v) fortalecer a dimensão social das políticas públicas para a produção familiar a fim de garantir níveis crescentes de equipamentos e serviços básicos (água, saúde e educação), mas também o acesso a opções de lazer e às rápidas transformações tecnológicas em curso, com destaque para a inclusão digital; v) construir redes de socialização de boas práticas de governança fundiária que propiciem sinergias das ações levadas a cabo nos diferentes países e continentes.

Por fim, cabe enfatizar que, apesar de não ter o propósito de produzir acordos ou termos de cooperação oficial, o projeto de cooperação

entre o Lemate/UFSC e a SRA/MDA propiciou um conjunto de parcerias e, sobretudo, interconhecimentos entre atores sociais e instituições dos países participantes, que apontam para a continuidade de cooperações internacionais. De forma particular, uma profícua agenda de pesquisa encontra-se em curso com algumas produções acadêmicas já elaboradas, a exemplo desta Coletânea de textos e de artigos científicos em coautorias, bem como indicativos de temas relevantes a serem aprofundados a partir de projetos de pesquisa específicos. Nesse sentido, destaca-se a retomada de estudos regionalizados sobre as estratégias de reprodução social adotadas por famílias de agricultores que encontram dificuldades de acesso a políticas públicas de caráter produtivo.

REFERÊNCIAS

ANTIER, C; MARQUES, P. E. M. Concepções e modelos agrários em concorrência na gestão fundiária da França: questões oportunas para refletir sobre o caso brasileiro. **Revista de Políticas Públicas**, São Luiz, v. 15 n. 1, 2011.

BERTERRECHE, A. A experiência uruguaia nos processos de acesso a terra. In: CAZELLA et al. (Org.). **Governança da terra e sustentabilidade: experiências internacionais de políticas públicas em zonas rurais**. Blumenau: Nova Letra, 2015.

BOJANIC, A. Diretrizes voluntárias da FAO sobre governança responsável da posse da terra, dos recursos pesqueiros e florestais. In: I OFICINA INTERNACIONAL DE GOVERNANÇA FUNDIÁRIA, Brasília: SRA/MDA-Lemate/UFSC, 2013.

CARNEIRO, M. J.; MALUF, R. S. (Org.). **Para além da produção: multifuncionalidade e agricultura familiar**. Rio de Janeiro: Mauad, 2003.

CAZELLA, A. A. Contribuições metodológicas da sócio-anthropologia para o desenvolvimento territorial sustentável. **Eisforia**, Florianópolis, v.4, p.225-247, 2006.

CAZELLA, A. A., BONNAL, P., MALUF, R. S. (Org.). **Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad, 2009.

CAZELLA, A. A.; SENCEBE, Y.; REMY, J. Transformações no modelo francês de agricultura familiar: lições para o caso brasileiro? In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINA AMERICANA DE SOCIOLOGIA RURAL. **Anais...**, Cidade do México: Alasru, 2014.

CAZELLA, A. A.; SENCEBE, Y. Política fundiária em zonas rurais: possíveis lições de experiências francesas para o caso brasileiro. **Estudos, Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v.20, n. 2, p.409-429, 2012.

CHALBALGOITY, M. Um novo marco institucional de ordenamento territorial para o desenvolvimento sustentável. In: CAZELLA et al. (Org.). **Governança da terra e sustentabilidade: experiências internacionais de políticas públicas em zonas rurais**. Blumenau: Nova Letra, 2015.

COURLEUX, F. Aumento da proporção de terras agrícolas arrendadas: sucesso ou fracasso da política fundiária? In: CAZELLA et al. (Org.). **Governança da terra e sustentabilidade: experiências internacionais de políticas públicas em zonas rurais**. Blumenau: Nova Letra, 2015.

DEININGER, K. et al. **Innovations in land rights recognition, administration, and governance**. Banco Mundial, 2010.

FERNANDES, B. M. et al. Land governance in Brazil: a geo-historical review of land governance in Brazil. Roma: International Land Coalition, 2012, v.1, 60p.

GUEDES, S. N. R.; REYDON, B. P. Direitos de propriedades da terra rural no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 50, n.3, p.525-544, 2012.

LEITE, S. P.; SAUER, S. Agrarian reform, foreign land ownership, and agribusiness expansion in Brazil. In: XXX INTERNATIONAL CON-

GRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION. **Anais...** San Francisco: Pittsburgh, 2012. , v. 1. p.1-28.

LEVESQUE, R. As Sociedades de Ordenamento Fundiário e Estabelecimento Rural e seu papel na regulação do mercado fundiário agrícola na França. In: CAZELLA et al. (Org.). **Governança da terra e sustentabilidade: experiências internacionais de políticas públicas em zonas rurais.** Blumenau: Nova Letra, 2015.

MERLET, M. Políticas fundiárias e reformas agrárias. **Caderno de propostas AGTER**, 2006.

NEVÊS, M. T. As políticas públicas de apoio à instalação de jovens agricultores na França. In: CAZELLA et al. (Org.). **Governança da terra e sustentabilidade: experiências internacionais de políticas públicas em zonas rurais.** Blumenau: Nova Letra, 2015.

SOTOMAYOR, O. Políticas de ordenamento fundiário: construindo uma governança fundiária. In: CAZELLA et al. (Org.). **Governança da terra e sustentabilidade: experiências internacionais de políticas públicas em zonas rurais.** Blumenau: Nova Letra, 2015.

Ademir Antonio Cazella, Adhemar Lopes de Almeida, Alberto Riella, André Arruda Laskos, Andrés Berterreche, Carla Morsch Porto Gomes, Claudio Roberto Siqueira, Fábio Luiz Búrigo, Francisco das Chagas Ribeiro Filho, Frédéric Courleux, Germano Batista Rodrigues, Grazianne Alessandra Simões Ramos, Gustavo Soto, José Graziano Da Silva, Juan Romero, Manuel Chabalgoity, Mariana R. Uría, Milton Santos De Amorim, Mylène Testut Nevès, Octavio Sotomayor, Raquel Santori, Richard Martins Torsiano, Robert Levesque, Sérgio Roberto Lopes, Tamissa Gabrielle Godoi, Yannick Sencébé

Entre dezembro de 2012 e março de 2015 a Secretaria de Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SRA/MDA) e a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), por meio do Laboratório de Estudos da Multifuncionalidade Agrícola e do Território (Lemate), executaram o Projeto “Análise e intercâmbios internacionais de ordenamento, regularização e crédito fundiário”. Tendo como principal objetivo estimular o debate técnico-científico e político sobre os modelos de governança fundiária, a principal estratégia do projeto SRA/UFSC consistiu em aproximar gestores governamentais e representantes de organizações da sociedade civil do Brasil, Argentina, Uruguai, México e França, cujas trajetórias históricas e profissionais aportam aprendizados para se pensar numa política de governança fundiária preocupada com os preceitos da inclusão social e da sustentabilidade ambiental. Esta Coletânea reúne os principais conteúdos discutidos durante as missões, oficina, seminário e outras atividades promovidos pelo Projeto.

Apoio



Ministério do
Desenvolvimento Agrário

