

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA SUPERIOR DE AGRICULTURA “LUIZ DE QUEIROZ”
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA
DISCIPLINA: DEMOCRACIA E QUESTÃO AGRÁRIA

Resumo do texto:

“CONCEPÇÕES E MODELOS AGRÁRIOS EM CONCORRÊNCIA NA GESTÃO FUNDIÁRIA: questões oportunas para refletir sobre o caso brasileiro”

Amanda Cristina Gaban
João Paulo S. Cordeiro

Questões

- 1) Por que a governança fundiária constitui uma questão importante para a democracia?
- 2) Quais foram os objetivos dos instrumentos franceses de política fundiária criados na década de 1960?
- 3) Como caracterizar a concepção e funcionamento do principal destes instrumentos?
- 4) Quais as principais concorrentes no debate atual sobre a política fundiária na França e quais são as perspectivas para uma gestão “sustentável” do fundiário inclusive no Brasil?

A questão fundiária e a forma de organização da política de uma determinada sociedade estão intimamente ligadas. A ocupação e uso dos recursos fundiários repercutem na gestão dos negócios públicos em diferentes escalas de território, nas regulamentações das relações no seio da sociedade e na coordenação da intervenção de múltiplos atores. Além da dimensão social, a governança fundiária arbitra as desavenças em torno das funções econômicas concorrentes do solo e busca conciliar interesses de diferentes categorias de atores. É desejável numa perspectiva democrática que os cidadãos participem de forma profunda dos processos de tomada de decisão, até no que se refere ao estabelecimento de leis e regras fundiárias.

Segundo o Comitê Técnico Fundiário e Desenvolvimento, o objetivo das políticas fundiárias “consiste principalmente: 1. em definir os tipos de direitos reconhecidos, os modos legais de acesso ao solo, seu estatuto de ocupação e uso; 2. em garantir, autenticar e assegurar os direitos de propriedade e de uso do solo e dos recursos que lhe são associados e; 3. em definir os princípios, as regras e os procedimentos da administração fundiária, em particular os procedimentos de alocação

e de gestão do solo. Consiste também em designar as estruturas responsáveis da administração fundiária e em definir suas atribuições, em intervir sobre a distribuição das terras e em arbitrar entre os atores em caso de conflitos relativos à apropriação e ao uso do solo, além de, quanto possível, regular longamente os desacordos. Uma política fundiária traduz escolhas e arbitragens entre distintas funções e ocupações do solo entre diferentes grupos de interesse”.

Assim, a governança fundiária é considerada uma questão importante para a democracia, compreendendo perspectivas de acesso à cidadania e de interesse geral, refletindo escolhas da sociedade associadas com as relações de força em determinado momento. A governança fundiária busca conciliar objetivos econômicos, políticos e sociais contraditórios, interesses públicos e privados no meio rural e no meio urbano. Nesse contexto, tal governança deve evitar situações socialmente inaceitáveis, economicamente ineficazes e ecologicamente perigosas.

Com relação à França, a gestão fundiária consiste, em princípio, em assegurar uma distribuição mais adequada da terra, sendo a Sociedade de Ordenamento Fundiário e Assentamento Rural (SAFER) o principal dispositivo com esse objetivo. Desde sua criação em 1960, tal dispositivo procurou estabilizar o mercado fundiário e torná-lo mais transparente e, de outro lado, orientar a agricultura francesa com vistas a aumentar a produtividade. Sabendo que ela foi sustentada por um forte consenso sociopolítico, as SAFERs tiveram muito poder e diferentes meios para atuar nos preços e assegurar terras para os jovens agricultores que foram considerados como os mais capazes de aumentar a produtividade, com a modernização de seus estabelecimentos.

Com um diagnóstico de grande atraso técnico da agricultura francesa, o governo da época fomentou uma profunda transformação agrícola, com os agricultores podendo adquirir meios de produção (motorização, fertilizantes e equipamentos) e a melhorar a produtividade, no âmbito de uma reforma das estruturas, concebida e executada em cooperação entre Estado e jovens agricultores. Dessa forma, o governo se apoiou no Centro Nacional dos Jovens Agricultores (CNJA) para elaborar as Leis de Orientação Agrícola (LOA) de 1960 e 1962 que objetivaram inserir a agricultura numa dinâmica de mercado, mantendo distribuídas pelo território explorações familiares.

As SAFERs estão subordinadas aos Ministérios da Agricultura e das Finanças tendo o objetivo de garantir o interesse geral no âmbito fundiário. Elas estão inscritas nas Leis de Orientação Agrícola mencionadas acima. Nessa época, convém insistir os objetivos da política para a agricultura eram voltados para o aumento da produtividade, de

modo a garantir a segurança alimentar em termos de preços dos alimentos em nível acessível a partir de uma grande produção europeia.

Nesse contexto, o seu funcionamento é da seguinte forma:

As SAFERs servem como um intermediário na compra e venda das terras. Estimam o “justo valor” dos bens e das terras agrícolas a fim de fornecer uma referência oficial de preços que seja favorável a um desejado desenvolvimento agrícola e rural, assim freando a especulação fundiária. Deste modo, elas realizam operações de compra, venda, gestão e desenvolvimento, sendo informadas e informando cada intenção de venda de terra agrícola, apresentando publicamente os preços de referência. Elas possuem o poder de comprar as terras e, em seguida, devem revendê-las aos agricultores, comunidades locais, instituições públicas ou privadas cujos projetos sejam adequados aos objetivos de sua missão. Assim, ela dispõe de três ferramentas principais: a aquisição amigável, o direito de preempção, que basicamente lhe concede a preferência na aquisição da propriedade, e a gestão temporária dos recursos fundiários. Convém aqui explicar que as decisões no âmbito destas sociedades, distribuídas pelas diferentes regiões francesas, passam por três instâncias de poder: a comissão técnica que examina os projetos dos candidatos que desejam a compra de terra. Essa comissão é constituída de representante de: 1. organizações agrícolas (Câmara de Agricultura, bancos, mutuais agrícolas, sindicatos representativo); 2. coletividades locais (conselho do departamento e prefeituras locais); 3. Estado (um diretor do departamento de agricultura e um diretor das finanças públicas).

As escolhas desta comissão são transmitidas para o Conselho de Administração, que decide se as operações estão em conformidade com os objetivos definidos em lei. Este conselho é composto por 24 lugares, com no mínimo 1/3 das cadeiras para os representantes de coletividades locais. O restante dos lugares é destinado aos organismos agrícolas (sindicatos) e para-agrícolas (bancos que financiam a agricultura, seguradoras dos agricultores, outros) que são acionistas da sociedade. Finalmente, as autoridades governamentais também estão presentes neste conselho.

Enfim, o Estado válida as decisões do Conselho de Administração caso estejam em conformidade com seus objetivos definidos em lei.

Um importante debate atual se refere a um projeto de reestruturação do Conselho de Administração, abrindo a possibilidade de participação para, especialmente, permitir a presença de todos os sindicatos agrícolas e organizações não-governamentais do campo ambiental.

Também vale a pena mencionar que as SAFERs não são responsáveis pelo acompanhamento técnico dos agricultores. A Câmara de Agricultura, os sindicatos (Jeunes Agriculteurs, Confédération paysanne, por exemplo) e associações (Terres Vivantes, Terres de Liens), apoiados pelo o Estado e União Européia, cumprem esta missão.

De toda maneira, os instrumentos de gestão do fundiário são concebidos em meio a um campo de disputas e produção de ideias sobre a atividade agrícola e a ruralidade. Considerando as críticas às SAFERs, pode-se levantar questões relacionadas ao grau de intervenção do Estado e ao modelo desejado para a agricultura. Nesta linha, é possível identificar três correntes neste debate: liberal produtivista, intervencionista-produtivista e intervencionista-multifuncional.

A liberal-produtivista defende a ideia de que a agricultura cada vez mais deve se orientar plenamente pelos mecanismos do mercado competitivo. Assim, a política agrícola deveria abandonar a proteção da agricultura e reduzir custos, com o fim dos subsídios, retorno dos preços de mercado e abertura à concorrência internacional. Nestas circunstâncias, a concentração de terras e a diminuição da empregabilidade na agricultura seriam uma consequência previsível.

De outro lado, os intervencionistas opõem-se a tal visão liberal. Para eles, a preservação de modelos agrícolas construídos em termos sociopolíticos e de preços de terras acessíveis aos agricultores depende de dispositivos públicos de controle do fundiário. No caso francês, identificam-se duas vertentes intervencionistas: uma é orientada pela ótica produtivista e a outra voltada para a multifuncionalidade da agricultura.

A vertente produtivista defende a perenidade da agricultura promovida na década de 1960, fundada naquele modelo de estabelecimento agrícola familiar equipado e muito produtivo (cujas lógicas familiares estão no entanto desaparecendo), justificando sua posição pelo impulso que a agricultura francesa conheceu nos últimos 50 anos. Porém, esta corrente toma com pouca profundidade as demandas por uma “agricultura sustentável”. Estas demandas são mais visíveis na perspectiva multifuncional, cujo idealização considera que a agricultura precisa ir além da produção e abordar, também, aspectos socioambientais em torno do acesso à terra, deixados de lado pelos outros dois modelos.

Dessa maneira a visão intervencionista-multifuncional pretende corrigir desequilíbrios sociais do passado e incorporar como função da agricultura, notadamente,

a preservação ambiental e a produção de energia renovável, além da oferta de alimentos saudáveis. A ideia de multifuncionalidade da agricultura permite portanto identificar a corrente do pensamento que defende uma nova postura para as SAFERs. Em sua ótica, uma gestão sensata do fundiário supõe, atualmente, que, além da produção agrícola, as decisões em torno da destinação das terras devem tomar em conta questões socioambientais tais como: biodiversidade, qualidade da água, zelo com as paisagens, vivacidade de tecido rurais e a geração de atividade. Este ponto de vista é defendido notadamente pela Confederação Camponesa que é a favor da intervenção pública na gestão do fundiário com vistas à promoção de pequenas e médias estruturas de produção, consideradas como indispensáveis para enfrentar as desigualdades sociais e os problemas ambientais.