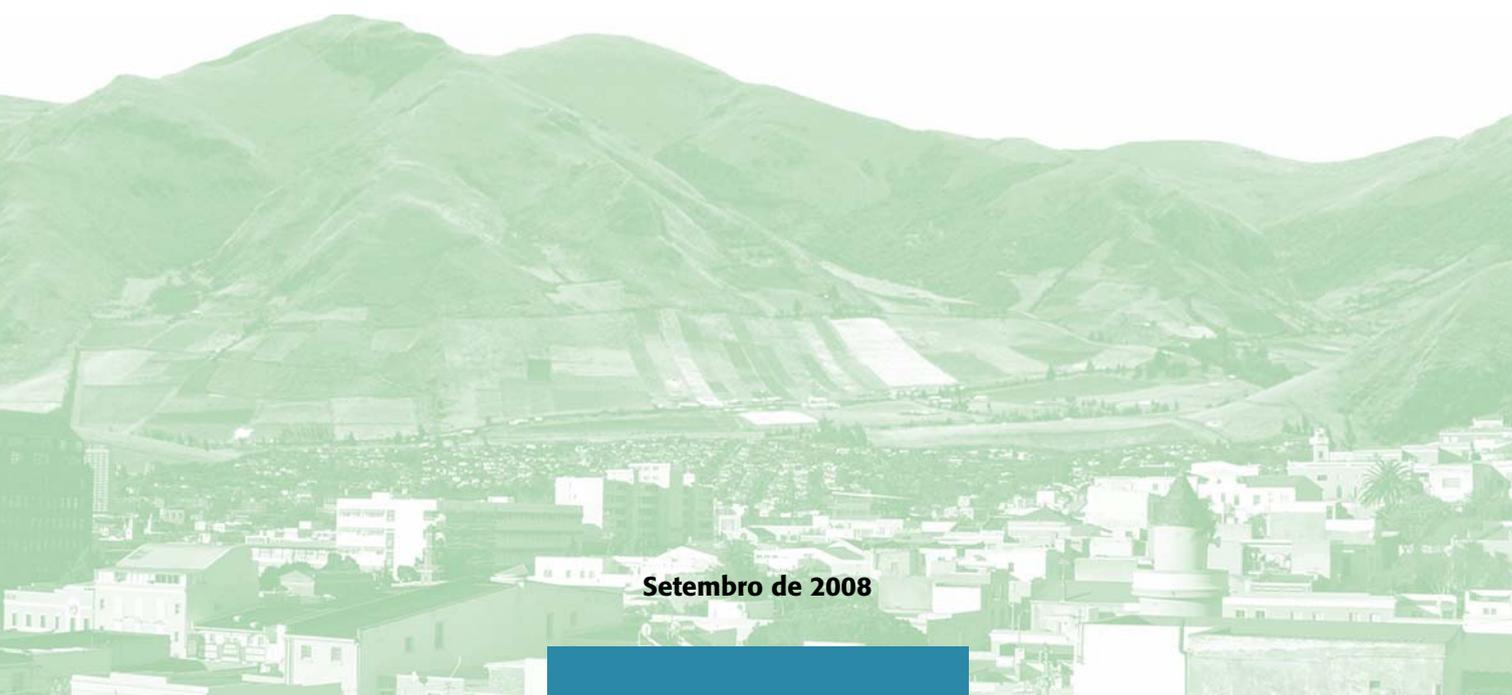


Governança fundiária a securização dos direitos nos países do Sul

Livro Branco dos atores franceses da Cooperação

SÍNTESE

Setembro de 2008



Governança fundiária e securização dos direitos nos países do Sul

Livro Branco dos atores franceses da Cooperação

SÍNTESE

Nota prévia

Este Livro Branco constitui a conclusão dos trabalhos do Comitê Técnico “Fundário e Desenvolvimento”, co-presidido pelo representante da Direção da Política de Desenvolvimento do Ministério das Relações Exteriores e Européias e pelo representante da Agência Francesa de Desenvolvimento. Entre 2007 e 2008, sua preparação deu lugar a debates, intercâmbios e consultas entre especialistas franceses trabalhando sobre a questão fundiária nos países do Sul.

Este Livro Branco foi redigido por Philippe Lavigne Delville, diretor científico do Grupo de Pesquisa e Intercâmbio Tecnológico – GRET, e Alain Durand-Lasserve, diretor de pesquisa do Centro Nacional de Pesquisa Científica – CNRS.

Os trabalhos foram concluídos após a realização de debates e a validação do presente resumo por ocasião de uma reunião ampliada do Comitê “Fundário e Desenvolvimento”, no dia 29 de setembro de 2008, com a presença de diversos parceiros europeus e internacionais.

Os pontos de vista manifestados neste documento correspondem àqueles do Comitê Técnico e não refletem necessariamente as visões da administração francesa.

Sumário

- 7 Prefácio
- 9 Introdução

- 11 **PARTE 1. A questão fundiária contemporânea: desafios históricos sem precedentes**
- 11 Desafios sem precedentes em escala mundial
- 12 Permitir o acesso ao solo das populações, para produzir, se alimentar e morar: uma dimensão essencial do desenvolvimento sustentável
- 12 Prevenir e regular os conflitos em torno do acesso à terra e aos recursos naturais
- 13 Tomar em conta a diversidade dos direitos sobre a terra e os recursos naturais renováveis, fruto da história
- 14 Uma necessidade de políticas fundiárias num mundo liberalizado

- 15 **PARTE 2. Um quadro de análise das situações fundiárias**
- 15 A terra não tem o mesmo papel, nem as mesmas funções para todos os atores
- 18 Os mecanismos de regulação acionam direitos fundiários que podem ser contraditórios
- 22 Mercantilização dos direitos sobre a terra e segurança fundiária: duas questões essenciais e interdependentes

- 25 **PARTE 3. Quais políticas fundiárias para responder aos desafios da diversidade e da sustentabilidade?**
- 25 Políticas fundiárias e governança fundiária
- 27 Adaptar ou reformar as políticas fundiárias?

- 31 **PARTE 4. Proposta de um posicionamento do apoio francês ao desenvolvimento em matéria fundiária**
- 31 O retorno da questão fundiária nas políticas de cooperação
- 34 Os trunfos da França em termos de contribuição com a definição e a implantação de políticas fundiárias: um capital de experiências, uma reflexão reconhecida em escala internacional
- 35 Governança e segurança fundiária: propostas para um posicionamento do Apoio Francês em suas intervenções em matéria fundiária

Prefácio

O fundiário constitui um desafio econômico e político maior, situado no cerne das políticas agrícolas, de desenvolvimento rural e de ordenamento urbano. As escolhas de políticas fundiárias têm um impacto determinante sobre o desenvolvimento dos territórios.

O fundiário é uma relação social. A maneira pela qual uma sociedade define os direitos de propriedade sobre a terra e sobre os recursos naturais – com os quais a sociedade ela os distribui entre os diferentes atores e com os quais ela os garante e os administra – é reveladora do modo de gestão de uma sociedade.

Deste ponto de vista, a questão fundiária tem um impacto direto sobre a governança, definida como a arte de governar, articulando a gestão dos negócios públicos em diferentes escalas de territórios, regulando as relações no seio da sociedade e coordenando a intervenção de múltiplos atores. A governança fundiária, além de sua dimensão social, se remete às arbitragens entre funções econômicas concorrentes do solo. Respeitando as leis e regras, visa conciliar os interesses entre diferentes categorias de atores e visa associar os cidadãos aos processos de decisão, tomando em conta as práticas locais. Uma reflexão sobre as relações entre questão fundiária e decisão política é ainda mais importante na medida em que as relações que se estabelecem em torno do fundiário são eminentemente conflituosas. A reflexão desenvolvida neste Livro Branco se inscreve, portanto, no prolongamento daquela que foi conduzida pela cooperação francesa sobre a estratégia de governança democrática e foi adotada pelo Comitê Interministerial da Cooperação Internacional e do Desenvolvimento em dezembro de 2006.

A gestão da terra e dos solos é um componente essencial da política local. Tem uma influência muito forte sobre as condições de

exercício do poder político. Pode dar aos poderes públicos os meios para atender as expectativas dos cidadãos que dependem da gestão da terra para sua existência e o exercício de suas atividades. Neste sentido, as políticas fundiárias ocupam um lugar central nas políticas de desenvolvimento, de redução da pobreza e das desigualdades, assegurando, em particular, a segurança da posse da terra. Tão como podem contribuir à prevenção dos conflitos, podem também provocá-los, caso as condições de acesso à terra ou ao solo provoquem, no meio rural ou urbano, desigualdades intensas e insegurança. As políticas fundiárias são geralmente um elemento na resolução das tensões ligadas ao crescimento demográfico e às movimentações de população. Ao incentivar e assegurar o investimento, elas contribuem para a confiança e para o crescimento econômico. Enfim, elas são um elemento chave das políticas de proteção do meio ambiente, de gestão dos recursos naturais e, por consequência, das políticas e estratégias de desenvolvimento sustentável.

Ao longo das duas últimas décadas, a reflexão e a prática dos atores franceses sobre o fundiário contribuíram a enriquecer o debate em torno de várias questões que estão no centro das intervenções de cooperação com os nossos parceiros do Sul, tanto em meio rural quanto urbano. Trata-se, em particular, de questões relativas à articulação entre sistemas de direito, às relações entre eles e à segurança da posse fundiária, ao lugar dos direitos locais, à sua legitimidade e às suas dinâmicas e às formas de apoios institucionais aos projetos experimentais, bem como aos processos nacionais de reforma de políticas fundiárias. Estas abordagens merecem ser mais conhecidas e compartilhadas, em primeiro lugar, entre os atores franceses da cooperação e, em segundo lugar, entre eles e as instituições de cooperação bilaterais e multilaterais. Estas práticas e abordagens têm permitido também revelar os limites encontrados na transferência de modelos institucionais de gestão fundiária exógenos em contextos freqüentemente caracterizados pelo pluralismo jurídico e, portanto, levar em conta, cada vez mais nas políticas de cooperação, as situações nacionais que sempre são específicas.

O objetivo do Livro Branco “Governança fundiária e securização dos direitos nos países do Sul” é de constituir um instrumento de intercâmbio e diálogo entre todos os atores envolvidos em projetos apresentando uma dimensão ou implicações fundiárias e, em primeiro lugar, os governos e os parceiros do apoio internacional ao desenvolvimento. Num mundo globalizado, propõe um olhar crítico sobre intervenções passadas e atuais dos atores franceses da cooperação. Ele propõe um quadro de análise da questão fundiária para entender sua dinâmica e oferecer instrumentos e modalidades de intervenção, levando em conta dificuldades locais, nacionais e globais.

A redação deste Livro Branco, do qual apresentamos aqui um resumo, não teria sido possível sem o trabalho realizado no decorrer destes últimos quinze anos pelos membros do Comitê Fundiário e Desenvolvimento (Comité Foncier et Développement), grupo de reflexão multidisciplinar que reúne pesquisadores, especialistas e atores do desenvolvimento. Este trabalho logrou conquistas conceituais e metodológicas reconhecidas pela comunidade internacional. A partir da segunda metade de 2007, graças a reuniões temáticas, encontros de estudos e intercâmbios, os membros do Comitê contribuíram à elaboração do Livro Branco. Por esta razão, somos muito gratos a todos eles.

> *Régis Koetschet*

Diretor das Políticas do Desenvolvimento
Direção Geral da Cooperação Internacional
e do Desenvolvimento
Ministério das Relações Exteriores

> *Jean-Yves Grosclaude*

Diretor do Departamento Técnico Operacional
Agência Francesa de Desenvolvimento

Introdução

Podendo ser definido como **o conjunto das relações entre os homens para o acesso e o controle da terra e a gestão dos recursos naturais**, o fundiário está no centro das disputas econômicas, políticas e sociais. Definindo os direitos sobre a terra e a maneira de administrá-los e organizando a distribuição da terra entre os atores, as políticas fundiárias desempenham um papel central nas estratégias de desenvolvimento. Elas são objeto de numerosos debates: deve-se favorecer o mercado fundiário? Como tratar os direitos locais? Como conjugar crescimento econômico e equidade?

Partindo dos conhecimentos contemporâneos e inspirado no atual debate internacional sobre a questão fundiária, **o objetivo deste Livro Branco é de propor à Cooperação Francesa um diagnóstico e eixos estratégicos para suas intervenções na área fundiária nos países do Sul**¹. O Livro Branco é oriundo de um processo de elaboração coletiva. Apesar de se apoiar com freqüência em exemplos africanos, em particular na análise da questão fundiária em meio rural, ele pretende alcançar uma visão mais geral e a abordagem proposta realça as dinâmicas observadas em escala global e o continuum rural-urbano.

1. Apesar das questões fundiárias não se limitarem aos países em desenvolvimento, a problemática fundiária dos países do Norte e dos antigos países socialistas em transição para a economia de mercado somente será abordada sob o ângulo de sua contribuição aos processos globais observados hoje.

A questão fundiária contemporânea: desafios históricos sem precedentes

Em sua primeira parte, o livro branco explicita as dimensões fundiárias dos problemas com os quais são confrontados todas as políticas de desenvolvimento: enfrentar o crescimento demográfico e gerir os povoamentos, controlar o crescimento das cidades, preservar o meio ambiente em meio rural e urbano, favorecer o acesso à terra e à moradia para todos, conciliar crescimento econômico e redução das desigualdades. As desigualdades fundiárias e as rivalidades entre atores em torno da terra são, aliás, uma dimensão freqüente dos conflitos tanto em escala local quanto nacional. Entender as interações entre estes diversos aspetos da questão fundiária no mundo e as ligações entre fundiário e conflitos requer uma abordagem histórica: em muitos Estados, a questão fundiária contemporânea se enraíza nos legados do período colonial, nas políticas fundiárias aplicadas depois das independências (que freqüentemente perenizaram as defasagens entre a regulamentação fundiária e as “práticas administrativas” ou “informais” do Estado) e nos limites das capacidades de intervenção dos poderes públicos a respeito do fundiário, num mundo globalizado.

Desafios inéditos em escala mundial

Hoje, a humanidade em seu conjunto se confronta com desafios planetários fundamentais, deve encontrar os meios para alimentar uma população mundial que continua crescendo, enfrentar a crise do abastecimento em energias fósseis, gerir os ecossistemas de maneira sustentável, preservando o máximo possível a biodiversidade e evitar que o aquecimento global se torne definitivamente irreversível. Deve também garantir o acesso a uma moradia para todos, controlando ao mesmo tempo o crescimento das cidades. Enfim, mas não um desafio menor, deve reduzir os riscos de conflitos e confrontos e, para este fim, atenuar os fenômenos de exclusão do acesso aos recursos e reduzir a pobreza e as desigualdades. Responder a estes desafios suporá uma grande capacidade de inovação, mobilizando a riqueza da diversidade cultural e os saberes populares.

Neste contexto, os países do Sul se confrontam com desafios específicos, inéditos ao longo da história. **Devem enfrentar um ritmo elevado de crescimento demográfico e taxas altas de urbanização, num mundo globalizado que torna concorrentes as agriculturas e os territórios**, marginalizando os espaços que não possuem vantagens comparativas. Eles são particularmente marcados pela tendência planetária a uma privatização crescente dos recursos naturais, da água e do solo, que resulta na captação de rendas novas de diversos tipos por grupos muito minoritários nacionais ou estrangeiros. Garantir a integração, a segurança

alimentar e o acesso a oportunidades econômicas das populações num mundo onde quase não tem “espaços virgens” para receber os excessos demográficos, ao mesmo tempo considerando os problemas ambientais, levantam nestas condições desafios enormes e obrigam a reexaminar a pertinência das políticas anteriores.

Permitir o acesso ao solo das populações para produzir, para se alimentar e para morar: uma dimensão essencial do desenvolvimento sustentável

Políticas de segurança alimentar, fundadas sobre um apoio às agriculturas familiares, são necessárias para alimentar o mundo. Igualmente para este objetivo, constituem condições um acesso amplo e seguro à terra e uma gestão sustentável dos ecossistemas. O crescimento demográfico provocará um adensamento das zonas rurais e migrações susceptíveis de causar conflitos.

Para garantir moradia para todos, o planejamento do crescimento das cidades deve, ao mesmo tempo, antecipar sua extensão espacial e garantir a infra-estrutura dos bairros que se desenvolveram fora de qualquer tipo de quadro formal, para integrá-los na cidade “legal”. Em particular, é importante combater a propagação urbana, cara para a população e destruidora do meio ambiente.

As desigualdades de acesso ao fundiário pioram a pobreza e a exclusão, tanto em meio rural quanto em meio urbano. Além dos sofrimentos e das injustiças que provocam, apresentam muitos riscos sociais e políticos. As políticas fundiárias devem favorecer uma melhor distribuição da terra e garantir simultaneamente eficácia econômica e equidade.

Para combater a mudança climática e enfrentar a crise energética, as políticas de ordenamento territorial devem de agora em diante atribuir importância adequada à questão ambiental.

Prevenir e regular os conflitos em torno do acesso à terra e aos recursos naturais

Uma grande parte da população rural não pode se sustentar em razão das desigualdades de acesso à terra e/ou aos seus recursos (água, florestas, potencial turístico, etc.). A preferência em geral atribuída ao agronegócio nas políticas econômicas aumenta a pressão em relação às terras, apresentando fortes riscos econômicos, sociais e ambientais a médio e longo prazo. A população rural está frequentemente numa situação de irregularidade fundiária, na maioria dos casos em razão de não ter acesso ao reconhecimento legal de seus direitos fundiários. As carências da regulamentação fundiária acentuam a competição entre atores, a concorrência entre modos de exploração da área. As comunidades extrativistas, pastoris ou indígenas são as mais vulneráveis à progressão das fronteiras pioneiras ou à intrusão da exploração florestal ou mineira. A expansão das grandes propriedades rurais nos países do Sul se opera frequentemente mediante a expropriação das populações rurais e uma apropriação privada de recursos essenciais que antes permitiam a sobrevivência das comunidades.

Aproximadamente um terço da população urbana mundial vive na pobreza. Estas populações não têm outra escolha a não ser de se instalar em bairros informais, em situação fundiária

irregular, expostas à precariedade e freqüentemente privadas de infra-estrutura e serviços essenciais. No lugar da exclusão pelo Estado se sucede, cada vez mais, a exclusão pelo mercado. Os ocupantes dos terrenos nos bairros irregulares não podem produzir documentos que contestem aqueles de terceiros, atestando a regularidade de sua ocupação, e vivem numa situação fundiária precária. A insegurança da posse fundiária compromete a maioria das intervenções destinadas à melhoria das condições de vida e de moradia e multiplica os conflitos fundiários.

Competição pelo espaço, conflitos ligados às contradições entre sistemas de normas fundiárias, insegurança fundiária, reivindicações territoriais e defesa das identidades são as quatro fontes maiores de conflitos ligados à terra, freqüentemente instrumentalizados em lógicas políticas. Nestas condições, numerosos conflitos contemporâneos regionais, nacionais, quando não internacionais, têm uma forte dimensão fundiária.

Tomar em conta a diversidade dos direitos sobre a terra e os recursos naturais renováveis, fruto da história

As prerrogativas e obrigações ligadas à posse, ao controle e à exploração da terra e dos recursos renováveis dependem das escolhas de sociedade. Todas as comunidades e sociedades locais são, em graus diversos, integradas em espaços políticos mais vastos, em Estados e em redes mercantis. No entanto, o mundo não é uniformizado. Ao mesmo tempo que tende à uniformização, a globalização recria diversidade e identidade local. Em inúmeros países, o problema fundiário é concebido e gerido de modos diferentes nos bairros regulares das cidades e nos bairros irregulares, informais, nas terras planas e nas montanhas, nas sociedades camponesas, pastorais ou de caçadores/extrativistas.

Na maioria dos países do Sul, **a colonização deixou traços profundos** nos sistemas fundiários e nos modos de gestão e administração fundiária, em particular na África Subsaariana, nos quais os Estados independentes herdaram, sem as modificar sensivelmente, prerrogativas fundiárias dos Estados coloniais. O modelo burocrático de governo dos homens e dos territórios se sobrepôs aos sistemas fundiários existentes ou os relegou às zonas desprovidas de interesse econômico. Para assegurar aos colonos direitos fundiários incontestáveis, os regimes coloniais implantaram um procedimento administrativo de “criação da propriedade fundiária pelo alto”, negando direitos fundiários tais como tinham sido constituídos ao longo da história. Esta situação criou, em numerosas regiões do mundo, um dualismo jurídico entre espaços regidos pelo direito escrito e os outros direitos, entre atores que podem beneficiar de um reconhecimento legal de seus direitos e aqueles que são excluídos. Este dualismo perdura freqüentemente até hoje.

Ao longo do século XX, em meio rural, as políticas fundiárias apresentaram muitos contrastes. **Ao mesmo tempo em que implantava políticas fundiárias diversas** (reformas agrárias, coletivização, ordenamento territorial, colonização interior), **o Estado deixou, em boa medida, de intervir**, de maneira que a legislação fundiária era pouco ou nada aplicada. Com efeito, ela se revelou muitas vezes inaplicável, pois concebida em referência a um quadro jurídico ao qual os sistemas fundiários existentes não podiam se articular. Estes últimos então se mantiveram amplamente sob o abrigo de práticas administrativas locais.

Os recursos naturais renováveis explorados pelas populações rurais foram submetidos a uma gestão burocrática que se confrontou com as lógicas camponesas. As políticas públicas sustentaram, e por vezes reforçaram, em nome da racionalidade da gestão, as lógicas de exclusão já em vigor. **Certos Estados permitiram ou encorajaram a apropriação privada do**

solo por uma pequena elite política e econômica, ou empresas multinacionais, sem que sejam implantados os indispensáveis instrumentos e mecanismos de regulação. Outros Estados – por vezes os mesmos – reservaram partes importantes de seu território com um objetivo turístico ou cinegético, provocando às vezes até a ruína das populações ou sua condenação à fome.

Nas cidades (e, principalmente, nas capitais e em algumas outras grandes cidades), o esquema clássico de produção de bairros residenciais inspirados pelos documentos de urbanismo remete a um processo de valorização que se quer racional. Porém, os instrumentos convencionais de planejamento e ordenamento – em particular os esquemas diretores e os planos de urbanismo – raramente podem responder às necessidades em moradia e em infraestrutura, por ausência de controle fundiário público. A partir da segunda metade do século XX, tais planejamentos foram freqüentemente superados pelo ritmo de crescimento urbano. **A expansão urbana se efetuou amplamente segundo processos informais**, a produção de uma parte importante dos bairros residenciais não seguindo a lógica dos setores públicos e privados de construção em terrenos loteados e urbanizados.

Até os anos 1970, as respostas dos Estados quanto à irregularidade dos bairros oscilaram entre negação (os documentos de urbanismo ignoravam mesmo a existência destes bairros) e remoções. Desde o fim dos anos 1970, os riscos sociais induzidos por estas políticas e a intervenção das instituições internacionais conduziram os Estados a desenvolver políticas de infra-estrutura, de reestruturação e de regularização fundiária dos bairros irregulares e a tomar medidas de prevenção fundadas sobre a produção pública de terrenos urbanizados para a moradia e, por vezes, de imóveis residenciais.

Uma necessidade de políticas fundiárias num mundo liberalizado

Mais recentemente, nos anos 1980, a liberalização do comércio mundial, a crise da dívida e os planos de ajustamento estrutural obrigaram os Estados a redefinir seu papel, a limitar sua intervenção direta sobre o fundiário e a intervir para facilitar os investimentos privados.

As evoluções econômicas e políticas ao longo dos 25 últimos anos apresentam muitos contrastes. Certos países beneficiaram das novas condições enquanto outros foram marginalizados. No interior mesmo dos países, os contrastes se ampliaram entre as zonas “úteis” e as marginalizadas, abandonadas a sua sorte ou deixadas às rebeliões armadas.

Nos lugares onde ela não é asfixiada por regimes autoritários ou ditaduras, a sociedade civil reclama uma maior participação nas decisões públicas. Organizações camponesas, de ocupantes, de moradores precários ou de indígenas se criam ou se reforçam e reivindicam um reconhecimento de seus direitos fundiários ou um acesso justo à terra e aos recursos naturais. ONGs internacionais investem igualmente no campo fundiário.

Neste contexto, a intervenção pública muda de natureza e é submetida a pressões contraditórias. **A legitimidade de uma intervenção autoritária do Estado sobre a distribuição dos direitos fundiários é contestada. Porém, os desafios contemporâneos requerem políticas voluntaristas por parte dos Estados.** Esta necessidade de política se manifesta também no nível internacional, em razão dos desafios planetários mencionados anteriormente, e, na escala local, das reivindicações de autonomia relativa e de governança dos territórios assumidas por diferentes atores locais.

Um quadro de análise das situações fundiárias

A segunda parte do Livro Branco propõe um quadro de análise das situações fundiárias encontradas em meio rural e urbano nos países em desenvolvimento. Assim, aprofunda quais funções desempenha o fundiário nos planos econômico, social, político e ambiental. Fator de produção, suporte de atividades econômicas, componente indispensável para a produção de moradias, setor privilegiado de investimento e de aplicação de fundos, o fundiário desempenha um papel chave nas estratégias econômicas dos diferentes atores, na construção de identidades e nas políticas internas dos Estados. O Livro Branco se volta igualmente à análise da diversidade das situações fundiárias, à evolução dos sistemas de direitos, aos direitos fundiários locais e à sua regulação. Uma atenção particular é dada aos modos de transmissão dos direitos fundiários, aos mercados fundiários em meio rural e urbano e ao seu impacto sobre a segurança da posse fundiária.

A terra não tem nem o mesmo papel, nem as mesmas funções para todos os atores

● **Funções econômicas, potencialmente concorrentes**

Em meio rural, a terra é o suporte da produção agrícola e um objeto de extração de produtos naturais (corte de madeira, coleta, pastagem, pesca, caça, etc.).

Para os agricultores, qualquer que seja sua orientação econômica, a terra é antes de tudo um fator de produção: a produção agrícola se realiza graças a uma combinação variável de terra, trabalho e capital, em função do contexto econômico e da pressão sobre a terra. Em escala do planeta, o essencial da produção agropecuária é efetuado por agriculturas familiares, cujo dinamismo e a capacidade de resposta às incitações do mercado foram inúmeras vezes demonstrados.

O patamar mínimo de reprodução econômica é muito variável e pode oscilar de alguns milhares de m² a várias centenas de hectares. Em razão da fragilidade das economias de escala na agricultura e do custo de controle do trabalho, as pequenas e médias unidades de produção agrícola têm, em nível técnico constante, uma produtividade por hectare mais elevada que os grandes estabelecimentos, assegurando assim uma melhor eficácia econômica e uma melhor distribuição de rendas. Os grandes estabelecimentos são mais produtivos em contextos específicos, em particular em casos de fortes restrições em capital ou de bloqueio no acesso aos insumos ou ao crédito, como no controle do escoamento. Se a agricultura empresarial pode afirmar sua superioridade em contextos econômicos e institucionais particulares, seu

impacto socioeconômico e ambiental pode se revelar negativo a médio e longo prazo. Para todos os agricultores, a terra é também um patrimônio econômico e simbólico a transmitir. Ela constitui um capital inteiramente a parte para uma fração dentre eles.

A terra é indispensável **para a produção de moradias**. A passagem do estatuto de terras agrícolas àquele de terreno passível de edificação marca uma ruptura maior na função e no valor do solo. Nas cidades dos países do Sul, marcadas por uma rápida expansão urbana, os terrenos regularizados e urbanizados são raros. Os atores urbanos sentem ainda mais fortemente esta raridade quanto mais elevada seja a pressão, atual e antecipada, da demanda de terrenos por moradias e quanto mais as estratégias provoquem o crescimento do fosso entre a oferta fundiária e a demanda solvável. A esta dinâmica interna ao mercado dos terrenos para moradia se acrescenta a pressão induzida pelos conflitos entre os diversos usos do solo urbano.

Para as empresas, o fundiário é antes de tudo uma necessidade e, nas zonas muito adensadas, o acesso ao fundiário urbanizado pode ser um obstáculo real. Em razão do solo ser um recurso raro, não reproduzível, e em razão das dinâmicas demográficas e das atividades humanas permitirem prever um desequilíbrio crescente entre oferta e demanda de terras e terrenos, o fundiário é um campo preferencial de ocorrência das estratégias especulativas. O fundiário é, com efeito, um componente do ativo das empresas e lhes permite freqüentemente o acesso ao crédito. O investimento no setor imobiliário – em particular em áreas urbanas e periféricas – nas fases de elevação do preço dos terrenos e dos imóveis, pode ser muito rentável. A propósito, este tipo de ação pode desempenhar um papel central em suas estratégias de investimento. Ademais, o baixo preço da terra em meio rural incita firmas multinacionais a investir em grandes domínios, para produzir agro-combustíveis ou matérias-primas agrícolas, como reserva de carbono ou de biodiversidade ou para atividades turísticas.

Para as instituições financeiras, em particular em período de alta dos preços da terra, a outorga de crédito constitui uma atividade altamente remuneradora. Todavia, quando as lógicas de aplicação de super-liquidez predominam, os preços praticados nos mercados fundiários evoluem segundo dinâmicas que não são mais harmônicas com aquelas do desenvolvimento do setor produtivo. Nos últimos 20 anos, as diferentes crises financeiras bem mostraram as relações entre fundiário, investimento e acesso ao crédito. Apesar destas crises serem bem diferentes por sua natureza e por sua dimensão, o fundiário aparece sempre como um elemento chave em sua eclosão, as crises repercutindo num segundo momento sobre os mercados fundiários.

O fundiário urbano, e mais ainda o periurbano, desempenha freqüentemente um papel central nas estratégias de poupança e enriquecimento **das classes médias urbanas** e do estrato superior dos grupos de baixa renda. Para muitos lares urbanos, o investimento ou aplicação no fundiário permite uma proteção contra a inflação e contra os riscos da vida, sobretudo em sociedades nas quais os sistemas de proteção social são pouco desenvolvidos. Em função dos meios disponíveis, as famílias adquirirão seja lotes urbanizados ou residências seja terras agrícolas na periferia mais ou menos distante. Aproveitando do baixo preço dos terrenos e de sua relativa disponibilidade monetária em relação à população rural, elas compram terrenos em mercados informais, tentam regularizá-los, praticam uma pequena agricultura, que completa as rendas urbanas, ou os alugam ou ainda aguardam simplesmente a expansão urbana para construir ou revender. Estas estratégias contribuem com a manutenção da pressão de demanda sobre o solo urbano e com a elevação dos preços. Elas repercutem sobre as terras agrícolas e provocam o aumento dos preços dos terrenos nas periferias das cidades. Elas excluem assim os agricultores do acesso ao mercado fundiário, ao mesmo tempo em que contribuem com uma expansão espacial urbana acelerada.

Para os Estados, as funções econômicas do fundiário são centrais e seu controle é uma necessidade. O sistema fiscal fundiário constitui uma das fontes potenciais mais estáveis, quando não as melhores exploradas, de recursos públicos. Permite promover um desenvolvimento relativamente homogêneo sobre solos muito heterogêneos, compensando as diferenças de potenciais dos solos. Também pode permitir uma limitação dos fenômenos de acumulação fundiária em poucas mãos, com pouca utilidade social e, por vezes, lutar contra a especulação. Porém, contrariamente aos países do Norte, os países do Sul, em razão de suas histórias políticas, pouco empregam a tributação fundiária.

- **No conjunto dos países, o fundiário tem também funções sociais e políticas ligadas à história de suas instituições**

Em muitas sociedades camponesas contemporâneas do Sul, a gestão dos recursos fundiários e naturais e a governança dos homens são indissociáveis. Apesar da individualização e monetarização crescente do acesso à terra, propriedade, identidade e autoridade permanecem freqüentemente interligadas, tanto na regulação de acesso à terra quanto naquela da mobilidade dos grupos sociais e na constituição das coletividades locais. Em particular, os direitos relativos à terra e seus recursos (e os deveres associados) são interdependentes dos direitos e deveres relativos ao pertencimento a uma comunidade política local. Esta forte imbricação entre direitos, identidades, ancoradas na história, mas, por vezes, reforçada pelas políticas públicas que atribuem às autoridades locais um papel explícito na gestão dos homens, contribui à produção de processos de exclusão e de sentimentos de despojamento, propensos de instrumentalização nas lutas políticas.

O fundiário permanece, para os governos, um meio privilegiado e, freqüentemente, pouco custoso, de retribuição de grupos sociais, dos quais eles recebem apoio ou formam clientelas políticas, em meio tanto urbano quanto rural. Esta função do fundiário é antiga mas, no contexto atual marcado pela mercantilização de todos os elos de produção fundiária e a intensificação dos conflitos entre atores pelo acesso e pelos usos do solo em meio urbano e periurbano, merece uma atenção particular. Quando o Estado exerce um monopólio fundiário, a tentação é forte de utilizar o fundiário como um meio de controle social, de regulamentar estritamente ou proibir a certos grupos de ter acesso ao fundiário e aos serviços urbanos de base.

- **Uma necessidade de coordenação e de arbitragens entre usos e interesses contraditórios**

De maneira estrutural, o fundiário e os recursos naturais são, portanto, um objeto de competição, com múltiplas dimensões sociais, econômicas e políticas. Os conflitos que eclodem entre as diferentes funções do fundiário e entre os atores que as representam tornam necessária uma regulação coletiva combinando coordenação entre atores e arbitragens. Um dos papéis das políticas fundiárias consiste em arbitrar entre usos e interesses contraditórios, coordenando estes usos em função de uma visão do futuro e de uma concepção de equidade e de convívio conjunto.

Uma conquista dos últimos anos se refere ao reconhecimento da importância considerável dos mecanismos de **governança fundiária, sob o ângulo da negociação entre vários atores sobre as escolhas políticas, não somente em escala nacional, mas também em escala dos territórios.** Com efeito, é neste nível que os atores envolvidos podem ser parte efetiva

das escolhas sobre a gestão das terras e dos recursos naturais, em razão de um conhecimento fino dos ecossistemas e meandros dos problemas, sob a condição de que um quadro político global estruture e regule as relações locais de força.

Os mecanismos de regulação acionam direitos fundiários que podem ser contraditórios

As diferentes funções e usos do solo remetem a uma vasta gama de direitos sobre a terra, que passam pelo simples direito extrativista de uma propriedade privada até as diferentes formas de propriedade comum. Estes direitos são geridos por um dispositivo público ou instituições locais. Então, pode-se levantar a questão sobre a coordenação e regulação dos usos, das atividades e das funções, portanto aquela dos mecanismos de regulação entre atores.

● Uma diversidade de sistemas de referência

Em razão de sua história política e econômica, os países do Sul conhecem frequentemente uma grande diversidade de situações sociais e econômicas. No espaço nacional, os diversos grupos sociais possuem maneiras específicas de pensar, de um lado, a apropriação e a gestão fundiária e, de outro lado, normas e autoridades fundiárias que lhes são próprias. Conforme os espaços – zonas florestais de povoamento indígena, zonas organizadas pelo Estado, espaços agrícolas “tradicionais”, espaços agrícolas fortemente integrados na economia de mercado, centros urbanizados, periferias, etc. – as referências dos atores serão diferentes, acionando, em proporções variadas, princípios costumeiros, princípios religiosos, legislação nacional, etc.

Na escala local, **os direitos sobre a terra e os recursos naturais representam um conjunto complexo de prerrogativas individuais e regulações coletivas.** Eles traduzem as representações que as sociedades desenvolvem das relações entre os indivíduos, entre estes últimos e as coletividades e entre estas últimas e as instituições do Estado. Às lógicas comunitárias que produzem uma dependência do acesso à terra e aos recursos dos pertencimentos sociais (excluindo a terra, meio de subsistência, da competição social) se opõe a lógica do mercado, que atribui aos direitos individuais uma superioridade sobre as regulações coletivas.

Em meio rural, as regras fundiárias são muito diversas e ancoradas nos modos de exploração do meio. Nas sociedades camponesas, coexistem muitas vezes direitos individuais de exploração (ligados aos patrimônios fundiários familiares ou de linhagem herdados dos pais) e espaços comuns (florestas, pastagens, etc.). As formas concretas da regulação fundiária podem ser mais complexas, organizando a coexistência de diferentes direitos sobre mesmas parcelas, mobilizando autoridades diversas (familiares, comunais, etc.) para gerir o território e a reprodução social, combinando, em graus variados, lógicas mercantis e lógicas comunitárias.

Em meio urbano, os direitos fundiários são frequentemente individualizados; eles destacam categorias jurídicas claramente identificadas, ao menos reconhecidas e admitidas por todos os atores, em particular pelo Estado. Em meios tanto urbanos como rurais, e em particular para os mais pobres, a segurança fundiária depende de, e repousa frequentemente sobre, a possibilidade de mobilizar uma pluralidade de direitos. Cada ator detém um conjunto de direitos e prerrogativas que deve ser otimizado e valorizado ao máximo. **A uniformização dos direitos**

fundiários em nome de sua “racionalização” pode conduzir à marginalização e à exclusão dos grupos mais vulneráveis (as minorias sociais e étnicas, as mulheres, os jovens e os idosos).

Em todos os países do mundo, a gestão dos recursos naturais renováveis (recursos aquáticos, haliêuticos, cinegéticos, pastorais, madeireiros, florestais não madeireiros, entre outros extraídos do ecossistema) conduz a questões específicas em termos de direitos e regulação. A exploração destes recursos só poder ser sustentável sob a condição que a extração seja inferior ao crescimento natural. Esta condição requer o estabelecimento de regras, comuns a grupos de atores heterogêneos, governando o acesso a estes recursos, sua exploração e a fiscalização do respeito a estas regras. **A privatização dos recursos renováveis não é sempre eficaz de um ponto de vista econômico.** De fato, em zonas rurais, numerosos recursos renováveis são “recursos comuns”: um conjunto identificado de atores tem a exclusividade do direito de explorar o recurso; regras regem a exploração do recurso e certas instâncias têm a responsabilidade e a capacidade de garanti-las e de impor seu respeito. Estes modos de gestão são freqüentemente fragilizados por intervenções públicas fundadas sobre princípios diferentes e pela pressão do mercado.

● Uma clivagem entre “legalidade” e “extra-legalidade”

De uma parte, a lógica de criação da propriedade privada pelos Estados coloniais e, de outra parte, em razão deles terem se apoiado sobre os poderes locais para governar os territórios rurais induziram a **um dualismo jurídico entre os espaços regidos pelo direito escrito e os outros**. Certos direitos são em conformidade com o quadro legal definido e garantido pelo Estado: os atores que os detêm possuem um título fundiário, um contrato, uma concessão de uso, etc. **Uma parte muitas vezes importante do território nacional aciona outros direitos**, cuja legitimidade é reconhecida no seio de uma comunidade, mas que não são necessariamente em conformidade com o quadro legal definido pelo Estado (código civil, legislação fundiária). O quadro legal toma mais ou menos em conta estes direitos locais: por vezes os reconhece, porém, freqüentemente, os nega. A legislação fundiária introduz normas e procedimentos legais que se articulam por vezes às normas fundiárias locais, construindo, assim, regulações efetivas e coerentes, porém que podem também provocar sobreposições e criar situações conflituosas e geradoras de insegurança jurídica.

Independentemente da lei, os direitos locais são geralmente reconhecidos na prática, os agentes do Estado sabendo que não podem ignorá-los. Porém, eles podem também ser negados (caso sejam ignorados ou considerados como abolidos) ou reduzidos a simples direito de uso, precário e não transmissível. Esta ficção permite então ao Estado, quando quer realizar infra-estruturas, a desapropriação sem indenização, favorecendo o abuso do poder, as expulsões arbitrárias e a insegurança fundiária. Quando os direitos locais são reconhecidos pela lei, eles não são sempre aplicados por um dispositivo administrativo coerente e são então frágeis diante dos riscos de extorsão.

Para uma grande parte da população, o dualismo jurídico é uma causa maior de exclusão. Na medida em que seus direitos fundiários são negados, ela está subordinada ao poder arbitrário e ao risco de despejo, não podendo ter acesso ao crédito formal e, em muitos casos, aos serviços públicos. O tratamento pelos Estados do dualismo jurídico é um fator de exclusão: diferentes atores podem reivindicar direitos sobre um mesmo espaço se referindo a normas diferentes; alguns podem então obter direitos juridicamente incontestáveis sobre terras apropriadas por outros. Quando há conflitos, as instâncias de arbitragem não sabem sobre quais bases fundar seu julgamento. Na prática bem corrente, os procedimentos legais sendo complexos e

pouco respeitados, os atores públicos “formais” podem validar direitos locais e extra-legais e implantar procedimentos de constatação e de arbitragem em contradição uns com os outros. Esta situação favorece os conflitos, em particular sobre as transações fundiárias.

● A questão dos direitos ditos “costumeiros”

Em numerosas situações, em particular em meio rural, os direitos fundiários atuais não dependem de uma “propriedade” privada na escala dos indivíduos e das famílias, mas de um conjunto de prerrogativas e regulações na escala da comunidade. Gestão das terras e dos recursos naturais fazem par com gestão dos homens através de instituições específicas, ancoradas nos poderes locais, buscando assegurar a co-existência de diferentes usos sobre o território e a gerir a competição pelo espaço com vistas a manter a coesão social do grupo social a longo prazo, além dos conflitos e rivalidades. Estas instituições são dinâmicas, em função da evolução do contexto demográfico, social, técnico e político.

Estas situações são o fruto de uma certa autonomia preservada de sociedades locais, mas também das políticas coloniais e pós-coloniais que se apoiaram freqüentemente sobre os poderes locais para administrar as zonas rurais em troca de direitos concedidos aos poderes costumeiros sobre os homens e sobre as terras. Tais quais os poderes coloniais, os novos Estados independentes tiveram uma atitude ambígua em relação a esta gestão consuetudinária ou costumeira. Sem a reconhecer formalmente, eles a toleraram, ainda mais que a utilizaram em seu benefício ou não tiveram a possibilidade de realmente implantar dispositivos públicos de gestão fundiária sobre o conjunto do território nacional. **Pode-se falar de gestão “costumeira” nos lugares onde os poderes locais continuam a desempenhar um papel importante na distribuição das terras ou na regulação fundiária, em nome de uma legitimidade política histórica.** Estas regulações costumeiras contemporâneas não são jamais a simples reprodução da “tradição”, mas sim o fruto da história e da intervenção do Estado.

Em meio rural, a gestão “costumeira” do solo é freqüente na África. Ela também é comum em certas regiões da América Latina (Andes, Amazônia), nas montanhas da Ásia do Sudoeste, na Oceania. Lógicas fundiárias neo-costumeiras são freqüentemente observadas em meio urbano, em particular na África, onde preenchem uma função que nem os Estados nem o setor privado formal podem desempenhar: abrigar os pobres. O recurso ao dispositivo administrativo público permanece freqüentemente muito incompleto e deixa margem à arbitragem das autoridades locais formais ou semi-formais. **As práticas costumeiras ou neo-costumeiras têm uma legitimidade variável, por vezes muito forte, por vezes contestada.** Elas não são uma panacéia: em meio rural, a pressão sobre as terras e a descentralização tendem a endurecer as regras de acesso à terra, a reforçar uma dimensão em torno da identidade social e a excluir os “estrangeiros” do espaço social local; em meio urbano, o crescimento da demanda dos grupos de renda média leva para cima o preço do solo. Torna-se então cada vez mais difícil para os grupos de baixa renda ter acesso ao mercado fundiário neo-costumeiro em zonas peri-urbanas, ainda mais que as reservas fundiárias costumeiras próximas às aglomerações urbanas tendem a se esgotar e que os proprietários neo-costumeiros são progressivamente marginalizados pelos intermediários e loteadores informais. Porém, elas não deixam de desempenhar um papel essencial, na prática.

A questão das relações entre poderes costumeiros, governos locais e Estado ilustra o debate sobre as instâncias locais de governança e sua autonomia em matéria de gestão das terras e dos recursos naturais. Assim, ela está associada também aos temas da subsidiariedade e das relações entre os níveis de poder.

● O reconhecimento dos direitos locais, uma questão política

Ao longo das duas últimas décadas, tanto em meio urbano quanto rural, pôde-se observar uma tendência no sentido de um reconhecimento de fato dos direitos e das práticas locais, inclusive em países que têm tradicionalmente uma atitude repressiva a respeito da gestão costumeira e neo-costumeira do solo. Esta mudança se associa com as reformas em curso em matéria de administração fundiária. Este fenômeno testemunha um maior realismo dos poderes públicos diante das práticas locais e, portanto, de uma melhora da segurança da posse fundiária que elas garantem.

Em meio rural, observa-se uma tendência ao reconhecimento e formalização dos direitos fundiários locais, acompanhada por iniciativas visando a descentralizar em parte a gestão das terras e/ou dos recursos naturais, em favor de instâncias comunais eleitas ou de “comunidades”. No contexto das cidades da África Subsaariana, observa-se igualmente uma maior flexibilidade dos poderes públicos em suas relações com as cadeias neo-costumeiras de produção de terrenos e uma adaptação cada vez mais freqüente destas aqui com as normas de urbanismo e de infra-estrutura.

Ao longo da última década, emergiram igualmente reivindicações de populações “indígenas” ou “autóctones”, reclamando ao mesmo tempo uma renegociação de sua posição na sociedade nacional e um reconhecimento de sua identidade, além de um controle sobre seus territórios, em particular diante das mineradoras ou empreendimentos industriais e das migrações.

Rompendo com o dualismo jurídico em matéria fundiária, que exclui do acesso ao direito a grande maioria dos cidadãos, o reconhecimento dos direitos locais promove uma governança e uma administração fundiárias plurais, que combinam, de maneira dinâmica, diferentes modos de segurança fundiária adaptadas às necessidades de diferentes tipos de atores. Tal reconhecimento pode **permitir uma melhor articulação entre os direitos locais e o quadro legal nacional, entre regulações fundiárias locais e dispositivos públicos**. Ele **permite a reconciliação da legalidade com a legitimidade**. Trata-se também de uma resposta às demandas dos atores locais, que procuram combinar legitimidade local dos direitos e recurso ao dispositivo público para assegurar seus direitos e suas transações.

O reconhecimento dos direitos locais ou “costumeiros” pode assim se referir aos direitos fundiários individuais e familiares ou àqueles de comunidades sobre seu território e sobre o poder de gestão fundiária de suas autoridades. Tal postura pode passar pela devolução de um poder fundiário e de gestão do território a novas instituições eleitas (descentralização). Os desafios econômicos, sociais e políticos de tal mudança são muito diferentes.

A questão do reconhecimento dos direitos locais e de regulações locais não poderia ser assim reduzida a uma questão técnica. **Antes de tudo, é uma questão política** que, através da escolha do tipo de direitos reconhecidos e do tipo de governança fundiária promovida, se remete às relações entre identidades sociais locais e cidadania nacional; entre Estado, comunidade e cidadãos; e entre os Estados e os grupos de interesses privados nacionais e transnacionais.

Com efeito, as evoluções observadas voltadas para um reconhecimento dos direitos locais se confrontam com lógicas econômicas das quais os Estados são ao mesmo tempo dependentes, vítimas e cúmplices. Testemunham este quadro a destruição rápida, ao longo das últimas décadas, dos espaços naturais e dos solos em zonas tropicais e equatoriais e a ruína (quando não desaparecimento) de seus habitantes que acompanham, em particular na América Latina e na Ásia do Sudeste, os empreendimentos mineradores das florestas, o desenvolvimento exponencial das pastagens naturais extensivas e das culturas especulativas.

Mercantilização dos direitos sobre a terra e segurança fundiária: duas questões essenciais e interdependentes

● **Mercantilização dos direitos sobre a terra e mercados fundiários**

Hoje, a mercantilização da terra progride com a globalização, a evolução dos modos de vida e a pauperização de uma parte da população que, visto a insuficiência da renda e da proteção social, não tem outras alternativas, a não ser a venda da terra. Se esta tendência é bem real, não se pode, contudo, considerá-la como um processo universal e linear. Num mesmo país, certas zonas podem conhecer uma mercantilização rápida com um crescimento do número de transações e a formalização progressiva de procedimentos contratuais mais estritos, enquanto que outras permanecem fora do mercado fundiário, mesmo com fortes densidades populacionais ou uma inserção antiga nas produções mercantis.

Na zona rural, as transferências não-mercantis de direitos fundiários ou de simples direitos de uso são comumente dominantes em termos quantitativos, mas a redução estrutural dos preços agrícolas (até recentemente) contribui ao empobrecimento e alimenta o mercado com vendas deficitárias. A mercantilização da terra se traduz então pela proletarianização de famílias sem alternativas, que acabam relegadas às filas de trabalhadores diaristas ou/e às favelas das grandes cidades. Porém, não há associação mecânica entre densidade da população, inserção na economia mercantil e desenvolvimento de transações mercantis da terra. Ademais, este último fenômeno não significa necessariamente que a terra se tornou um bem mercantil: **pode-se vender certos direitos e não outros**, muitas vezes se observa situações de “mercantilização imperfeita da terra”, correspondendo a recomposições mais ou menos estáveis entre lógicas comunitárias e lógicas de mercado sobre certas terras ou recursos e não sobre outros.

Em meio urbano, os terrenos para moradia são produzidos por diferentes atores que operam segundo procedimentos diversos, podendo se designar cadeias da produção fundiária e imobiliária. Em todas as cidades e com uma grande regularidade, três tipos de cadeias de produção de terrenos para moradia se entrecruzam: as cadeias estatais (dominadas pelo Estado ou instituições para-estatais), as cadeias capitalistas (o objetivo dos atores que as animam consiste em realizar lucro por ocasião de operações de promoção fundiária ou imobiliária) e as cadeias populares, freqüentemente informais que não advêm nem do Estado nem do setor privado formal. Estas últimas respondem comumente à maior parte da demanda de terrenos.

Ao longo das duas últimas décadas, o desengajamento dos poderes públicos em matéria de produção fundiária e imobiliária se acompanhou de uma concentração da atividade dos promotores privados formais sobre a produção destinadas aos grupos de rendas mais elevadas. O fenômeno igualmente se acompanhou de uma mercantilização crescente das cadeias populares da gestão fundiária: não há mais gratuidade no acesso ao solo. Toda instalação numa moradia requer o pagamento de um preço, de um aluguel, de uma taxa, de um tributo ou de um direito de entrada. Enquanto que o número de cidadãos vivendo em bairros de *squatters* (ocupantes ilegais de imóveis abandonados) tende a diminuir, os loteamentos irregulares destinados à venda tendem a se desenvolver. O desengajamento dos poderes públicos se inscreve num contexto global de financiarização rápida das cadeias e dos mercados fundiários formais. Estes processos se aceleraram durante os últimos dez anos. Tendem a aumentar a insegurança fundiária dos grupos mais pobres.

As operações de regularização fundiária asseguram uma melhor proteção contra os riscos de despejo, garantindo certa estabilidade em termos de mercado fundiário e imobiliário, além dos preços. Porém, se elas são realizadas sem precauções, podem diminuir a segurança fundiária de comunidades que ocupavam terrenos a título informal, mas estavam protegidas de fato contra os despejos por diversas formas de reconhecimento. O desenvolvimento dos mercados fundiários que acompanha a regularização dos bairros informais pode assim estar na origem de diversas formas de despejo ou de “deslocamentos pelo mercado”.

A monetarização das relações fundiárias não é, portanto, um processo mecânico. Ela é, em parte, o fruto das evoluções socioeconômicas e, em parte, o produto das políticas públicas. Tal fenômeno pode dizer respeito a certos direitos, a certos recursos, e não a outros, os quais as sociedades queiram conservar fora do mercado, como “propriedade comum” em escala de uma comunidade, de uma região, de uma nação ou mesmo de toda a humanidade. Articulações são então possíveis entre mecanismos mercantis e regulações não mercantis, comunitárias e públicas.

As relações estreitas que existem entre o estatuto jurídico do solo, seu modo de posse fundiária, a segurança que ele garante e seu preço no mercado têm um impacto determinante sobre a transmissão e a circulação dos direitos fundiários. Os mercados fundiários são ao mesmo tempo segmentados e interdependentes. São segmentados na medida em que o preço mercantil dos terrenos titulados e registrados é diferente daquele dos terrenos sob a tutela administrativa ou dos terrenos situados em bairros irregulares. São interdependentes, de uma parte, porque as mudanças afetando um segmento de mercado têm repercussões sobre os outros segmentos e, de outra parte, porque um terreno determinado pode, ao mudar de estatuto, passar de um mercado a outro.

● **Inseguranças fundiárias, segurança fundiária e processo de securização**

As questões de insegurança fundiária são fundamentais. Em meio urbano, as populações não podem viver decentemente, desenvolver suas atividades econômicas e investir em sua moradia se elas estão submetidas a um risco permanente de expulsão; em meio rural, os produtores têm necessidade de uma segurança fundiária suficiente para lhes assegurar o retorno dos investimentos realizados. A insegurança fundiária é diferente da precariedade fundiária, situação na qual uma família ou uma empresa não têm capacidade de antecipação a curto, médio ou longo prazo sobre os direitos de acesso à terra da qual dispõem. Um agricultor que explora terras arrendadas, sobre a base de contratos anuais, está em situação precária sem estar em situação de insegurança fundiária (exceto no caso de seu contrato ser rompido unilateralmente antes do término). Um morador urbano, ocupante ilegal de uma parcela de um domínio público, pode se sentir em situação de insegurança fundiária mesmo tendo uma probabilidade pequena de ser expulso. Um locatário está em situação fundiária precária se está sem contrato e corre o risco de se encontrar na rua no mês seguinte ou se seus contratos são de curto prazo.

A segurança fundiária se efetua graças a um acordo que permite a um indivíduo ou um grupo ocupar uma terra de uso agrícola ou um terreno ou ainda um bem imobiliário para uso habitacional. Nesta situação, os direitos fundiários legitimamente adquiridos, quaisquer que sejam, não são contestados sem razão e são reafirmados pelos mecanismos de arbitragem em caso de contestação indevida.

A atribuição de um direito formal, por exemplo um título de propriedade, não é o único meio de garantir a segurança fundiária. Com efeito, pode-se gozar de uma segurança fundiária com os simples direitos de uso na medida em que os contratos agrários sejam claros, que sua duração seja suficiente e que não haja risco de ruptura unilateral do contrato. Inversamente, pode-se ter um título de propriedade de uma parcela e não ser possível exercer seus direitos, caso esta parcela seja objeto de reivindicações concorrentes, o título seja julgado ilegítimo e, no caso agrário, as culturas sejam sistematicamente destruídas pelos vizinhos.

Uma abordagem da segurança fundiária tendo como ponto de partida a propriedade privada, excluindo outras formas de direitos ou confundindo segurança com o caráter formal dos direitos, não permite lutar contra todas as fontes de insegurança. Com efeito, a segurança fundiária não se associa tanto ao estatuto legal dos direitos adquiridos, mas antes ao consenso social sobre estes direitos, de sua legitimidade e da confiabilidade dos mecanismos de arbitragem em caso de conflitos. De fato, tanto em meio urbano quanto rural, não há vínculo entre caráter informal dos direitos e insegurança fundiária.

Diante das carências dos dispositivos públicos, os atores continuam a depender das redes sociais para assegurar seus direitos. Onde podem, eles buscam combinar securização pela inscrição em redes sociais com aquela por recurso ao Estado. **A questão da segurança fundiária deve ser colocada em termos de processo de securização, permitindo chegar a uma validação social e jurídica e a sua confirmação em caso de contestação.** Uma tal abordagem permite raciocinar sobre a segurança de acesso à terra e aos recursos produtivos sem indicar, *a priori*, a natureza dos direitos em questão. Ela destaca os dispositivos da gestão fundiária, aptos a garantir esta securização. Dispositivos que podem, conforme o caso, se apoiar sobre instrumentos mais ou menos sofisticados de gestão fundiária: modos negociados de resolução dos conflitos, procedimentos de formalização das transações e até mesmo sistemas de informação fundiária, caso seja útil.

Em caso de reivindicações contraditórias, os atores prioritários para a securização são aqueles julgados mais aptos para enfrentar os desafios dos anos futuros. Por outro lado, se a propriedade privada pode assegurar uma segurança fundiária no curto prazo, o jogo de transmissão e do mercado pode levar, uma ou duas gerações mais tarde, a situações de bloqueio e de graves problemas de acesso à terra para certos grupos sociais. Então, a propriedade fundiária deve, ela mesma, ser regulada (pelos textos sobre o urbanismo, política agrícola, meio-ambiente, etc.).

Uma política de segurança fundiária consiste assim em implantar dispositivos de governança e de administração fundiárias – fundadas sobre uma visão de médio/longo prazo, permitindo um reconhecimento legal dos direitos, que sejam consensuais na escala local e sejam compatíveis com a legislação – e em assegurar mecanismos confiáveis de resolução de conflitos. A segurança fundiária toma formas diversas conforme o quadro legal e constitucional, as normas sociais, o sistema de valor próprio a cada cultura e, em certa medida, as escolhas individuais. É assim uma questão ao mesmo tempo jurídica, política, social, cultural e econômica.

Muito frequentemente, a formalização das transações fundiárias, em procedimentos atestando a legitimidade da venda, é suficiente para resolver uma parte importante da insegurança fundiária. Onde as transações fundiárias são numerosas, um sistema de informação fundiária (SIF) pode ser útil, caso as condições de sua atualização permanente e exaustiva estejam reunidas. Caso negativo, **um SIF pode se revelar ineficaz, talvez mesmo agravar a insegurança fundiária**, na medida em que não reflète a situação fundiária que prevalece num lugar e num momento determinados.

Quais políticas fundiárias para enfrentar os desafios da diversidade e da sustentabilidade?

E m sua terceira parte, o Livro Branco discute qual é o conteúdo das políticas fundiárias e qual é a relação entre políticas de desenvolvimento e governança fundiária no contexto dos países em desenvolvimento. Partindo de uma observação das políticas fundiárias atuais, dos fatores que conduziram à sua definição e aos seus limites, propõe definir o conteúdo de políticas fundiárias cujo objetivo é de responder aos desafios contemporâneos da diversidade, da raridade e do desenvolvimento sustentável. Sobre a base de observações empíricas, lembra quais condições devem ser habitualmente reunidas para que sejam implementadas políticas fundiárias eficientes.

Políticas fundiárias e governança fundiária

O objeto das políticas fundiárias consiste principalmente em definir os tipos de direitos reconhecidos, os modos legais de acesso ao solo, seu estatuto de ocupação e uso, em garantir, autenticar e assegurar os direitos de propriedade e de uso do solo e dos recursos que lhe são associados e 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.

As políticas fundiárias são os meios políticos, econômicos e sociais globais, e mais amplamente da política (no sentido de *politics* em inglês). O fundiário pode ser um pujante instrumento de integração social. Porém, é também freqüentemente utilizado ao serviço de interesses particulares: em numerosos casos, uma oligarquia controla o essencial das terras e bloqueia o desenvolvimento do país. Ademais, a dimensão em torno da identidade social do fundiário é facilmente instrumentalizada no combate pelo poder e pelas fontes de renda.

As políticas fundiárias se articulam às outras políticas setoriais: políticas econômicas, políticas de administração territorial, políticas agrícolas e de desenvolvimento rural, políticas industriais, de ordenamento do território e de infra-estrutura, políticas urbanas e ambientais, políticas sociais e políticas judiciárias. A interdependência entre as políticas fundiárias e as outras políticas setoriais evidencia as dificuldades e os limites das intervenções públicas quando

elas não são suficientemente coordenadas: as políticas fundiárias são muitas vezes vítimas da heterogeneidade, quando não de contradições que existem entre políticas setoriais que visam objetivos concorrentes.

Em particular, o sistema fiscal fundiário tende no futuro a desempenhar um papel muito mais importante nos países do Sul. Os impostos fundiários, nacionais e/ou locais, permitem uma maior equidade, redistribuindo (ao menos em parte) as rendas – riquezas independentes dos esforços e do trabalho dos homens – e incitando uma utilização mais eficaz dos solos em termos econômicos e ecológicos.

Tanto em meio rural quanto urbano, as políticas fundiárias devem poder conciliar objetivos econômicos, políticos e sociais contraditórios, *interesses públicos e privados*. Elas devem arbitrar escolhas entre diversos usos do solo, conciliar objetivos de produção (agrícola, imobiliária) e assegurar a proteção sustentável do meio-ambiente. Conciliar estes interesses e enfrentar os desafios do desenvolvimento sustentável passam por uma regulação dos mercados fundiários a fim de corrigir o que poderia conduzir a evoluções socialmente inaceitáveis, economicamente ineficazes e ecologicamente perigosas. Além de suas dimensões econômicas, **uma política fundiária compreende concepções da cidadania, do interesse geral e da governança**. Ela define um quadro, mais ou menos vasto, mais ou menos excludente, em relação à diversidade dos direitos fundiários das populações e em relação às frações mais vulneráveis das populações, rurais e urbanas.

As escolhas de política fundiária refletem assim escolhas de sociedade e das relações de força. Elas respondem a objetivos econômicos, políticos e sociais num lugar e num momento dado. As prioridades e interesses não são os mesmos segundo os atores, remetendo-se às clivagens que atravessam as sociedades. Em razão da diversidade destes interesses, a construção de um consenso é considerado como condição prévia para a implementação de uma política fundiária que atenda as necessidades e expectativas da maioria da população, mas tal consenso não é nem sempre possível, nem necessariamente procurado pelos Estados.

Esta questão leva àquela das relações entre políticas fundiárias, administração fundiária e governança. A constatação da diversidade das normas de referência, das autoridades fundiárias e dos princípios de legitimidade, de equidade e de eficácia, aos quais se refere o discurso dominante sobre a ação pública, implica na existência de procedimentos de negociação e de regulação. Estes últimos se remetem à questão da governança, concebida como “uma prática da ação pública que assegura ao mesmo tempo a participação de interesses divergentes, uma boa gestão social dos bens públicos e uma estabilidade do contrato social global que une os grupos humanos num agrupamento político particular”. Na medida em que os problemas de direito, de financiamento, de apoio técnico, de acesso ao mercado são ligados entre si, “pode se mesmo afirmar (...) que as políticas fundiárias são uma das fontes das mais constantes e das mais universais de aprendizagem da governança”².

As questões relativas à governança e à eficácia das reformas da administração fundiária fizeram por muito tempo objeto de abordagens separadas. Hoje, tais questões levam a abordagens convergentes que se articulam em torno dos três princípios seguintes: o reconhecimento da diversidade dos sistemas de direito e de posse fundiária; o reconhecimento do papel central da administração fundiária, que deve ser acessível, oferecer serviços confiáveis e operar com transparência; a implantação de instituições acessíveis e reativas capazes de impor o respeito das leis e de resolver os litígios fundiários.

2. Ministère des Affaires étrangères, 2007, *Stratégie Gouvernance de la Coopération française*, p. 32.

O caráter normativo e universalista do conceito de “boa governança”, estreitamente ligado à noção de democracia, é geralmente apresentado como objeto de um amplo consenso internacional. Esta abordagem é restritiva e a universalidade dos princípios da “boa governança” não resiste sempre às questões em torno da diversidade. A apreciação da qualidade da ação do Estado é própria a cada sociedade, visto sua história, seu nível de desenvolvimento e suas escolhas políticas. Em particular, uma “boa” governança fundiária se apóia sobre o conjunto das tradições e instituições pelas quais se exerce a autoridade em dado país e supõe uma capacidade das autoridades de formular, em negociação com as populações, políticas fundiárias e de assegurar sua implementação, conforme o interesse do conjunto dos atores implicados, o que supõe muitas vezes evoluções significativas do quadro legal e institucional.

A implementação das políticas fundiárias coloca a questão das escalas de intervenção, dos modos de coordenação, de regulação e de arbitragem entre as concepções e interesses dos diferentes grupos de atores. A administração fundiária desempenha aqui um papel central pelas funções que exerce, em particular, em matéria de ordenamento, de reconhecimento e de transferência dos direitos sobre o solo. Em função das escolhas de governança fundiária, instâncias diversas podem ser responsabilizadas ou fazer parte de um dispositivo público de administração fundiária que não se reduz aos serviços estatais especializados, mas pode integrar instâncias comunais, comitês locais, etc. Para evitar bloqueios e paralisias, a aplicação de regras e de procedimentos da administração fundiária requer flexibilidade.

Adaptar ou reformar as políticas fundiárias?

● Breve balanço das políticas fundiárias do final do século XX

Ao longo da segunda metade do século XX, muitas políticas fundiárias se fundamentaram na **intervenção direta dos poderes públicos**, tanto em meio rural quanto urbano. Esta aqui tomou, segundo os países, diversas formas: estatização do solo, reformas fundiárias redistributivas, medidas de limitação da propriedade, criação de agências fundiárias e de sociedades públicas e para-públicas de ordenamento fundiário. Os resultados não estiveram à altura das expectativas. Os limites são ao mesmo tempo de ordem técnica e política.

Diversos estudos mostram **uma forte correlação entre crescimento econômico e redução das desigualdades fundiárias**. Entre aqueles que conheceram um processo rápido de desenvolvimento econômico, vários países asiáticos realizaram no século XX reformas agrárias radicais sob regimes políticos variados (Tailândia, Japão, Coreia do Sul de um lado, Vietnã e China de outro lado), permitindo o crescimento da produção agrícola e servindo de base ao desenvolvimento econômico e à redução da pobreza. Em meio rural, a necessidade de uma distribuição mais equilibrada e justa das terras é mais forte do que nunca: mantendo na pobreza uma parte importante da população rural, uma distribuição desigual das terras pode ser um obstáculo ao crescimento e ao desenvolvimento. Contudo, o apoio político às reformas agrárias se enfraquece e o princípio do respeito à propriedade privada torna impossíveis as desapropriações dos grandes proprietários fundiários, caso não haja compensação.

Assim, as redistribuições fundiárias ocorrem com terras públicas, promovendo uma “reforma agrária assistida pelo mercado”: o Estado compra terras ao preço do mercado e, depois, ou são dadas aos agricultores sem terra ou lhes são vendidas, com um apoio aos compradores graças a empréstimos subvencionados. A redistribuição não pode então ter nenhum impacto

real, em razão de seu custo muito elevado. As reformas agrárias redistributivas, que eram encorajadas pelas instituições internacionais no meio do século XX, permanecem freqüentemente uma condição necessária (mas não suficiente) de desenvolvimento agrícola. Sua implementação implica num consenso político nacional e um importante dispositivo de acompanhamento.

Nas cidades, o enfraquecimento, quando não o desengajamento, dos poderes públicos do setor habitacional, não permite nem limitar a extensão dos bairros irregulares, nem lhes assegurar a infra-estrutura e urbanização. Visto a ausência de controle fundiário ou de recursos, os Estados raramente podem responder à demanda por terrenos e infra-estrutura. As últimas duas décadas foram marcadas pela implementação de políticas fundiárias visando favorecer o investimento privado e facilitar o funcionamento dos mercados fundiários. Paralelamente, medidas com vistas a formalizar ocupações irregulares e a proteger os grupos de baixa renda contra os despejos por vezes foram adotadas: sob a pressão dos movimentos sociais, das ONGs e da sociedade civil e diante da constatação de sua ineficácia, as estratégias de despejo violento dos loteamentos irregulares sobre o domínio público são substituídas por políticas de regularização e de reestruturação dos bairros. Progressivamente, a idéia que se impõe é aquela segundo a qual todo despejo por razão de investimentos em melhorias urbanas deve implicar em justa compensação ou em reassentamento em condições negociadas com as populações.

Tanto em meio rural quanto urbano, a "titulação" (regularização da posse fundiária pelo registro dos direitos e outorga de títulos de propriedade) foi muitas vezes considerada como necessária para assegurar a segurança da ocupação e a proteção contra os despejos, para favorecer os investimentos permitindo o acesso ao crédito, para estimular o mercado fundiário e para facilitar a transferência das terras e terrenos aos atores mais produtivos. Contudo, apesar de um apoio importante das instituições financeiras internacionais, muitos poucos programas de regularização foram levados a termo. Promover o acesso à segurança fundiária pela atribuição massiva de títulos de propriedade individual é raramente possível e não é sempre desejável por razões técnicas e administrativas, econômicas e culturais. **A pertinência e o impacto da regularização fundiária sobre a diminuição da pobreza são hoje colocados em questão.**

A procura de alternativas à regularização se concentra sobre: as medidas visando reduzir as causas da insegurança fundiária; a implantação de políticas de acompanhamento, em particular do crédito, onde a individualização das terras e seu valor crescente justificam a regularização; a procura de opções alternativas assegurando a posse fundiária.

A questão da integração das normas e práticas costumeiras no direito é abordada, de uma parte, sob o ângulo da integração das práticas locais e, de outra parte, sob aquele ângulo da articulação entre modos de regulação fundiária ("tradicionais" ou coletividades territoriais eleitas) e suas responsabilidades em matéria de gestão das terras e dos recursos naturais, com um enquadramento mais ou menos forte destas prerrogativas. Acentua-se aqui a governança local do fundiário, antes que o registro dos direitos.

A reforma das políticas fundiárias implica em medidas de acompanhamento de ordem legal e administrativa. A questão levantada é, em primeiro lugar, aquela das reformas da legislação fundiária, dos limites encontrados na transferência de modelos exógenos para contextos freqüentemente caracterizados pelo pluralismo jurídico e de sua aceitabilidade pelos atores implicados. A reforma do quadro jurídico (leis fundiárias, códigos fundiários e dominiais, etc.) enfrenta muitas vezes a resistência das administrações encarregadas da gestão fundiária. Sua aplicação efetiva é ademais enfraquecida pela liberalização da economia e o desengajamento do Estado.

As reformas e a “modernização” da administração fundiária colocam uma outra série de problemas relativos aos limites, às competências, aos recursos financeiros das administrações e à sua capacidade de responder à demanda (registro dos direitos, atualização da informação fundiária). **Corrupção, interesses em jogo, opacidade e desigual acesso à informação entre outros fatores podem ser adicionados às dificuldades.**

O sistema fiscal fundiário conheceu um desenvolvimento recente com a promoção das políticas de descentralização e a implantação de cadastros fiscais municipais em vários países da América Latina. Foi assim possível começar, no nível local, a efetuar aquilo que os grupos de interesse dominante, no nível nacional, tinham constantemente conseguido impedir, controlando o poder legislativo. Porém, resta muito caminho a percorrer. A implantação de um sistema fiscal fundiário requer um inventário e uma avaliação da matéria tributável e a atualização da informação fundiária. Uma atenção particular deve, portanto, ser dada ao registro das mutações, evitando o quanto possível de impor uma tributação sobre estas últimas.

O reconhecimento crescente da importância da gestão dos territórios por seus habitantes constitui um outro aspecto importante das evoluções das políticas fundiárias. O reconhecimento dos territórios indígenas na América Latina constitui uma ilustração deste fenômeno. As organizações da sociedade civil e numerosos organismos de cooperação apóiam hoje estas iniciativas.

● Políticas fundiárias para responder aos desafios do século XXI

Responder aos desafios da diversidade, da raridade e do desenvolvimento sustentável supõe políticas fundiárias voluntaristas. Elas devem conciliar crescimento econômico e justiça social, assegurar a integração econômica e social das populações rurais e urbanas, construir um quadro seguro para as atividades econômicas e garantir a proteção do meio-ambiente numa perspectiva de desenvolvimento sustentável. Tudo supõe mudanças importantes nas orientações das políticas fundiárias e inovações maiores nos instrumentos jurídicos e institucionais e nos procedimentos necessários para sua implementação.

Tais mudanças nas políticas fundiárias procedem, de um lado, de uma vontade política, geralmente manifestada no mais alto nível do Estado, motivada por fatores de ordem social e econômica. Igualmente, elas resultam da luta das organizações camponesas ou de agricultores sem terra e de organizações de moradores em bairros pobres ou precários das grandes cidades. Tanto em meio rural quanto urbano, as inflexões ou as mudanças afetando a política fundiária visam freqüentemente reduzir as tensões sociais nascidas de uma distribuição desigual dos recursos fundiários. Também têm como objetivo superar obstáculos ao investimento e à produção, adaptando as intervenções aos sistemas fundiários e às formas de posse dominantes. Freqüentemente, tais mutações têm por origem a intervenção de instituições estrangeiras: instituições financeiras internacionais, agências de apoio e de cooperação.

Apesar da mobilização de meios consideráveis, estas intervenções podem enfrentar resistências ou bloqueios, caso não sejam objeto de um consenso social suficientemente vasto e não sejam sustentadas por uma vontade política consistente. **Além dos textos e declarações políticas, uma política fundiária é antes de tudo a resultante das práticas dos atores encarregados da sua implementação:** “a instrumentalização” de uma política fundiária, sua tradução operacional na prática, é uma questão essencial, ainda mais que coloca em causa situações enraizadas ou rotinas e inova em seus instrumentos e procedimentos. **A preparação das reformas e sua implementação, a experimentação dos procedimentos e dos instrumentos**

devem ser objeto de uma grande atenção, condição de seu sucesso.

O desenvolvimento de novas modalidades de governança territorial ocupará um papel central na construção destas novas políticas fundiárias. Trata-se bem de refundar o contrato social, tomando em conta novos direitos e contribuindo, passo a passo, com a construção de novos “poderes públicos” no nível local, não autônomos, mas articulados graças aos mecanismos de subsidiaridade nos níveis superiores.

Proposta de um posicionamento do apoio francês ao desenvolvimento em matéria fundiária

E m sua quarta parte, o Livro Branco retoma o tema da evolução recente referente às interrogações sobre a questão fundiária. Identifica os principais setores e eixos de intervenção em torno dos quais se desenhou, ao longo da última década, um vasto consenso no nível internacional e propõe aos poderes públicos franceses (e mais amplamente ao conjunto dos atores da cooperação) orientações em torno das quais poderia se articular o apoio ao desenvolvimento em matéria fundiária. Inscrevendo-se na continuidade da Declaração de Paris, três objetivos prioritários são destacados: assegurar o desenvolvimento econômico e garantir o crescimento; assegurar um acesso justo ao solo para a maioria e a securização dos direitos sobre a terra; preservar o meio ambiente numa perspectiva de desenvolvimento sustentável.

O Livro Branco propõe igualmente a criação de um grupo informal de intercâmbio no nível da União Européia, com uma função de observação, de acompanhamento e de reflexão sobre as políticas e as estratégias de intervenção sobre o fundiário.

O retorno do fundiário nas políticas de cooperação

Até uma época recente, o fundiário não era um objeto maior de preocupação dos dispositivos de cooperação. A questão fundiária se impôs na agenda internacional a partir da metade dos anos 1980. A pressão demográfica, o crescimento econômico, a emergência de novas relações de força entre nações e regiões, mas também as democratizações e a afirmação dos direitos dos indivíduos e dos grupos sobre o solo, conduziram, de uma parte, a uma redefinição das regras de acesso ao solo e, de outra parte, a uma aceleração da apropriação do solo, recurso não renovável. Com efeito, este período é marcado no nível mundial por uma diminuição drástica das oportunidades de acesso livre ao solo e aos recursos naturais.

Em meio urbano, todos os observadores constataam:

- > a amplitude e o agravamento do fenômeno de exclusão social nas cidades dos países em desenvolvimento, cuja irregularidade fundiária dos bairros é uma das manifestações;
- > a ligação estreita entre pobreza, irregularidade dos bairros e precariedade das ocupações;
- > a persistência da pluralidade dos sistemas de direito e das legitimidades em matéria de gestão e administração fundiária.

Em meio rural, a questão da reforma agrária volta para o primeiro plano dos debates, com a emergência da sociedade civil e os processos de transição democrática em América Latina, em contradição com a extensão de um *agribusiness* (agronegócio) adquirindo áreas consideráveis. Na África Subsaariana, a instabilidade regional e o aumento dos conflitos são freqüentemente associados aos conflitos de acesso aos recursos fundiários e à politização destes conflitos, instrumentalizados em lógicas ligadas às identidades culturais, ocultando suas raízes econômicas e sociais.

● **A nova agenda sociopolítica dos anos 1990**

Ao longo da última década, novos objetivos em matéria de gestão fundiária foram formulados pelos Estados e pelas agências de apoio e cooperação em termos vizinhos para o mundo rural e urbano. A prioridade é dada à integração, em particular pela luta contra os despejos. Eles visam responder à diversidade das situações locais oferecendo um vasto leque de opções em matéria de posse fundiária. Tais objetivos focalizam o reconhecimento dos direitos dos ocupantes, qualquer que seja seu estatuto fundiário legal, a participação do conjunto dos atores no processo de tomada de decisão, inclusive os atores informais e as organizações comunitárias de base, e a descentralização das responsabilidades em matéria de gestão e de administração fundiária.

Estes objetivos consideram uma nova concepção que privilegia a consolidação dos direitos fundiários “pela base” (é o uso e as regulações fundiárias locais que outorgam acesso aos direitos fundiários formais e protegem seu gozo) no lugar de sua criação ou sua consolidação “pelo alto” (a atribuição da propriedade pelo Estado, independentemente dos direitos locais). O princípio da prescrição aquisitiva tende hoje a ser reabilitado em número crescente de Estados ou de cidades como meio de reconhecimento jurídico definitivo dos direitos.

● **Duas grandes abordagens: unificação dos mercados fundiários e integração social**

As buscas de respostas foram, nos anos 1990, objeto de um intenso debate no nível internacional e dos Estados. O Banco Mundial e as *organizações do sistema das Nações Unidas*, de uma parte, e organizações da sociedade civil, de outra parte, tiveram um papel impulsionador. Duas grandes abordagens podem ser identificadas:

A primeira abordagem destaca a integração dos diferentes sistemas de direito num único sistema de propriedade privada assegurada pelo Estado e a unificação dos mercados fundiários pelo registro dos direitos e/ou a regularização fundiária. A securização das ocupações pela obtenção da propriedade privada individual do solo constituiu, ao menos até o início dos anos 2000, um dos objetivos maiores das instituições financeiras internacionais (em particular dos serviços operacionais do Banco Mundial), inscrito num objetivo de crescimento econômico. A eficácia desta abordagem como meio de luta contra a pobreza e de integração econômica dos pobres é hoje colocada em questão.

A segunda abordagem realça a integração social e econômica, em particular dos bairros irregulares /informais das cidades, insistindo mais sobre a questão da segurança da posse fundiária que sobre aquela da obtenção da propriedade. Em meio rural, esta segunda abordagem destaca o reconhecimento dos direitos fundiários dos indivíduos e dos grupos familiares e/ou mecanismos locais de gestão das terras e dos recursos naturais. Ela implica no reconhecimento formal do pluralismo jurídico em matéria de posse fundiária.

É em grande medida a abordagem das organizações das Nações Unidas, em particular do *PNUD e do Programa ONU Habitação ou da Aliança das Cidades*. É também aquela que as organizações da sociedade civil, para além de sua diversidade, preferiram ao longo da última década através de fóruns nacionais e internacionais e de um importante trabalho em rede. A Conferência Internacional sobre a Reforma Agrária e o Desenvolvimento Rural (ICARRF) não teria sido possível sem a mobilização dos movimentos camponeses e redes de ONGs. Foi assim também em relação ao meio urbano em torno das questões ligadas ao fundiário e à moradia, com a constituição de federações regionais e o apoio de ONGs internacionais.

● Um consenso em construção

Além dos debates que permanecem intensos entre estas duas grandes abordagens, **um certo consenso emerge hoje em torno de alguns eixos prioritários de intervenção:**

- > garantir a segurança da posse fundiária e a proteção contra as expulsões arbitrárias;
- > assegurar um acesso justo à terra, para/e propor uma vasta gama de opções jurídicas, respondendo à diversidade das situações nacionais e locais;
- > promover escolhas em matéria de governança e de administração fundiária assegurando equidade e confiabilidade na condução das políticas fundiárias, considerando a diversidade dos tipos de direitos encontrados nos espaços urbanos e rurais;
- > reforçar os mecanismos de arbitragem dos conflitos em todos os níveis;
- > conceber instrumentos de planeamento espacial adaptados aos novos desafios;
- > implantar sistemas de registro dos direitos e dos atos não exclusivos, adaptados às situações encontradas localmente e compatíveis entre eles;
- > enfim, reformar o sistema fiscal fundiário / implantar um sistema tributário sobre o fundiário edificado e não edificado, condição para melhorar os recursos financeiros das coletividades locais e meio importante de consolidação dos direitos fundiários e de otimização da utilização dos solos e dos recursos.

Um segundo consenso emerge também em torno dos princípios-chaves para o engajamento dos gestores de fundos em matéria fundiária. Assim, as Linhas Diretivas da União Europeia (UE) constituem um quadro de referência:

- > As reformas das políticas fundiárias devem estar ancoradas nos contextos sociais e institucionais dos países em questão.
- > Elas necessitam um forte engajamento político do Estado e um apoio da sociedade em seu conjunto.
- > O apoio dos gestores de fundos deve ser acompanhado por um diálogo aprofundado com o Estado no mais alto nível.
- > As reformas das políticas fundiárias são processo de longo prazo, que reclamam uma abordagem iterativa e a procura de consensos.
- > A colaboração de vários financiadores aos processos pode propiciar uma garantia contra o risco de recuo de um ou outro financiador.
- > A pesquisa pode ser um instrumento pujante para compreender os processos nacionais de reforma da política fundiária e acompanhar o debate político.

- > As reformas das políticas fundiárias não devem em caso algum levar à exclusão de grupos vulneráveis (mulheres, pobres) do acesso e do controle da terra, nem um despejamento ou expulsão de minorias.

Quatro princípios complementares àqueles definidos pela UE para as intervenções em cooperação poderiam ser promovidos:

- > As intervenções devem evitar o privilégio da “lógica da oferta”, fundada mais sobre as concepções e as competências dos financiadores e menos sobre as prioridades e demandas nacionais.
- > Elas devem agir em apoio aos processos nacionais e os acompanhar por ações precisas em função do avanço do debate nacional sobre as reformas fundiárias e da aceitabilidade dos projetos pelos governos e pelas populações implicadas.
- > Elas devem tomar em conta a capacidade das administrações em assegurar a implantação e o acompanhamento no longo prazo dos programas em torno das políticas fundiárias e integrar ações de reforço de capacidades.
- > Elas devem enfim evitar as transferências de modelos institucionais de gestão fundiária e de instrumentos de administração fundiária, “já prontos”, concebidos em referência a situações nacionais diferentes daquelas do país.

A coordenação entre os financiadores permite mobilizar complementaridades entre os dispositivos de cooperação e levar a um apoio coerente aos projetos. É uma condição para evitar condutas contraditórias que criem o risco de complicar a pilotagem das reformas pelas instituições nacionais. Desde alguns anos, a Cooperação Francesa procura promover uma coordenação dos financiadores em suas intervenções em relação ao fundiário, a fim de conseguir apoios coerentes com as prioridades e demandas nacionais.

Os trunfos da França em sua contribuição com a definição e a implantação de políticas fundiárias: um capital de experiências, uma reflexão reconhecida em escala internacional

Comparada às instituições multilaterais e a certas instituições de cooperação bilateral, a Cooperação Francesa dispõe de meios financeiros limitados, mas dispõe igualmente de vários trunfos nos países que conhece melhor:

- > Ela pode se apoiar, mais do que o faz, sobre o capital que representa a história fundiária francesa e européia. Um dos trunfos da França no domínio do fundiário, que compartilha com muitos outros países europeus, é, com efeito, de ter desenvolvido historicamente uma gestão de direitos fundiários muito mais pluralista do que o Código Civil parece indicar, de ter conhecido um desenvolvimento econômico fundado sobre a perenidade e a modernização da produção camponesa, de ter desenvolvido instituições de regulação fundiária ao serviço de políticas de desenvolvimento (habitação social, política das estruturas em meio rural).
- > Beneficia de uma experiência antiga de trabalho em várias regiões do mundo, em particular na África do Oeste, e de um capital de pesquisa e de especialistas em suas

instituições e centros de pesquisa e de formação, além de seus grupos de estudos. Ela dispõe também de um dispositivo permanente de presença em numerosos países.

Contudo, a Cooperação Francesa ainda não apresentou uma contribuição consistente ao debate internacional sobre a questão fundiária e, por vezes, privilegiou as intervenções num âmbito bilateral onde ações coordenadas entre financiadores seriam indispensáveis.

Desde um pouco mais de 10 anos, o Comitê Técnico “Fundiário e Desenvolvimento” tem contribuído à reflexão francesa e internacional sobre as políticas fundiárias, principalmente na África rural. O investimento da Cooperação Francesa, em coordenação com as cooperações alemãs e britânicas, no processo de elaboração do *Policy Research Report (PRR)* do Banco Mundial contribuiu ao reconhecimento da questão dos direitos locais no PRR. Por outro lado, a França desempenhou um papel acelerador, com a cooperação britânica, para iniciar a elaboração das Linhas Diretivas da União Européia. Enfim, relações próximas foram estabelecidas com o *Millennium Challenge Corporation*, em torno de intervenções no Burkina Faso, Benin e Madagascar.

A experiência francesa em matéria fundiária urbana nos países em desenvolvimento foi por muito tempo circunscrita a intervenções na África Subsaariana francófona. Ela se diversificou com sua participação nas atividades da *Aliança das Cidades*.

Por outro lado, relações estreitas de trabalho existem, em particular, no domínio da pesquisa, com o Programa ONU-Habitat, sobre as questões relativas à segurança da posse fundiária e políticas de moradia para baixa renda. A pesquisa francesa é igualmente associada à reflexão do Banco Mundial sobre as políticas, a gestão e a administração fundiárias. Há muito tempo estabelecidas num nível individual, estas relações foram recentemente consolidadas no plano institucional.

Governança e segurança fundiária: propostas para um posicionamento do Apoio Francês em suas intervenções em matéria fundiária

Pode-se identificar um certo número de linhas de força nas ações defendidas pela Cooperação Francesa, que desenham uma “abordagem francesa”: reconhecer a diversidade das situações e das normas fundiárias; desenvolver ações adaptadas aos contextos socioeconômicos dos países; acompanhar a maturação das escolhas políticas, sem ingerência mas favorecendo as perspectivas inclusivas; trabalhar em coordenação com outros financiadores. Elas são pertinentes, mas insuficientemente explícitas e efetivas. Explicitá-las, sistematizá-las, melhor inscrevê-las no consenso em via de emergência no nível mundial são assim os eixos essenciais em torno dos quais poderia se construir uma estratégia francesa em matéria de cooperação sobre o fundiário.

● **Eixos de trabalho a desenvolver**

Em coerência com os trunfos da França e suas ações recentes sobre o fundiário, além de respeitar os princípios da Declaração de Paris, o Livro Branco propõe como objetivo ao apoio francês sobre o fundiário a promoção de uma governança democrática do fundiário e de uma segurança fundiária dos atores, levando um apoio aos processos nacionais de debate público,

de elaboração e de implementação negociada de políticas inclusivas e eficientes de gestão das terras e dos recursos naturais renováveis, em meio rural e urbano. Para ser eficaz, uma tal perspectiva ganharia terreno caso não trabalhe exclusivamente no âmbito de mecanismos intergovernamentais, mas possa igualmente fornecer um apoio às organizações representativas da sociedade civil e às ONGs francesas e internacionais implicadas na implantação e no acompanhamento das ações sobre o fundiário nos países do Sul.

Respeitando os três princípios que são objeto de um consenso internacional e articulando sua intervenção com aquela de outros financiadores da cooperação internacional, o Livro Branco propõe que a Cooperação Francesa:

1 integre as questões fundiárias nos diagnósticos dos países e nos documentos de enquadramento de parcerias com os países. Particularmente importante, as dimensões fundiárias das frentes setoriais (desenvolvimento rural, ordenamento e urbanismo, descentralização, etc.), além da dimensão política inerente às políticas fundiárias, devem ser tomadas em conta de maneira sistemática e devem ser objeto de tratamentos adequados;

2 defina, em cada país, suas intervenções referentes ao fundiário, em função de uma análise das políticas em curso, das reformas em preparação, da maturidade do debate sobre o fundiário e em função dos contextos e prioridades, para:

- > reforçar o acesso à informação e favorecer os intercâmbios de experiências para a elaboração das políticas fundiárias, focalizando os gestores, as organizações camponesas e de moradores, a sociedade civil e os práticos (“policy briefs”, oficinas regionais de reflexão e de troca de experiência, etc.);
- > reforçar as capacidades dos atores públicos, governos locais e associações, e em particular aquelas das organizações camponesas e das organizações de moradores, na elaboração de seus diagnósticos e proposições, em suas capacidades no que se refere à participação no debate público e na gestão fundiária;
- > oferecer apoio e conhecimento operacionais na implementação das políticas fundiárias e ajudar na transferência de experiência, em particular em matéria de governança fundiária;
- > reforçar as capacidades nacionais de pesquisa e de especialização públicas e independentes;
- > apoiar à experimentação de abordagens inovadoras para a governança e segurança fundiária, propostas pelo Estado ou organizações da sociedade civil;
- > melhorar a articulação entre apoio institucional e projetos experimentais no acompanhamento dos processos de reformas das políticas fundiárias e apoiar os processos de reformas quando se tornam objeto de consenso;
- > melhorar a articulação entre pesquisa e expertise na contribuição ao debate sobre a definição e implementação das políticas fundiárias e contribuir com o desenvolvimento de sinergias entre pesquisa e prática, indispensáveis nos diagnósticos iniciais e na concepção dos projetos;
- > contribuir com um desbloqueio entre as abordagens jurídicas, urbanísticas e socioeconômicas e aquelas dos técnicos da informação fundiária (operadores especializados nos sistemas cadastrais e implantação de sistemas de informação fundiária);

- > avaliar o impacto socioeconômico e político das reformas propostas. Isto implica, de uma parte, em tornar preciso sobre quais bases são definidos e escolhidos os princípios de avaliação e, de outra parte, em propor indicadores susceptíveis de avaliar o impacto das reformas. Trata-se de desenvolver uma cultura da avaliação e da inserção no debate público dos impactos das políticas, antes e depois de sua implantação.

3 suscite e defenda, no mesmo objetivo, em escala regional ou internacional, oportunidades de intercâmbio de experiências, de reforço de capacidades e de debate público, complementares aos processos-país em curso.

Estas idéias supõem um trabalho duradouro, inscrito nas dinâmicas sociais e políticas dos países implicados, acompanhando simultaneamente o Estado e a sociedade civil em processos de longo prazo de reforço das capacidades de negociação de políticas fundiárias e de implantação de uma governança fundiária.

● **Proposta de criação de um grupo informal de intercâmbio no nível da União Européia**

Seu papel seria de estabelecer e de manter interações regulares com as instituições implicadas sobre o fundiário em nível internacional. Teria uma função de observação, de acompanhamento e de reflexão sobre as políticas estratégicas de intervenção sobre o fundiário.

Seu objetivo seria de harmonizar e de coordenar a intervenção dos gestores de fundos, de uma parte, no nível europeu (apoio às iniciativas destinadas a aperfeiçoar a coordenação das intervenções dos diferentes fundos) e, de outra parte, junto às instituições e agências de cooperação e às instituições financeiras internacionais no nível regional e global.

Com os outros gestores, tal grupo permitiria o engajamento numa reflexão sobre os limites encontrados nas intervenções em matéria fundiária e a proposição de respostas apropriadas.

Este coletivo reforçaria a contribuição francesa nos debates internacionais e contribuiria mais eficazmente e mais longamente com a reflexão e as ações conduzidas pelas instituições internacionais. Uma presença mais ativa junto às instituições multilaterais seria necessária, paralelamente a um relance da reflexão européia visando implementar as recomendações das Linhas Diretrizes da União Européia sobre o fundiário.

● **Dois condições**

A contribuição francesa à reflexão e às ações sobre o fundiário é mais fruto de pessoas ocupando diversas posições institucionais que de uma verdadeira rede tendo uma base institucional estável. Um tal objetivo requer um reforço em número do corpo francês de competências sobre o fundiário.

Uma coordenação mais eficaz entre atores franceses, a permeabilidade entre pesquisa e ação, uma melhor articulação entre operações de campo e reflexão estratégica, uma maior implicação nos debates internacionais justificam a continuidade da existência do Comitê Técnico "Fundiário e Desenvolvimento", sobre uma base plurianual.

Formatação: Hélène Gay
Tradução: Catherine Degoulet e Paulo Eduardo Moruzzi Marques
Impresso pela Imprimerie Chirat, em fevereiro de 2009



Governança fundiária e securização dos direitos nos países do Sul

Livro Branco dos atores franceses da Cooperação

O fundiário é uma relação social estabelecida entre os homens a propósito do acesso à terra e aos recursos naturais correspondentes. Portanto, constitui uma crucial matéria econômica, social e política. Na medida em que definem os direitos sobre a terra, a maneira de geri-los e as regras de distribuição das terras entre os atores, as políticas fundiárias desempenham um papel central nas estratégias de desenvolvimento.

As escolhas de política fundiária são objeto de numerosos debates: deve-se favorecer o mercado fundiário? Como tratar os direitos locais? Como conjugar crescimento econômico, justiça social e proteção ambiental?

Para enfrentar inéditos desafios, os países do Sul necessitam implantar uma governança fundiária. Esta aqui deve tomar em conta a diversidade das situações sociais, políticas e institucionais próprias a cada um deles. O objetivo consiste em promover dispositivos de segurança fundiária fundados sobre o reconhecimento da diversidade

dos direitos e das fontes de legitimidade ao serviço de um desenvolvimento econômico justo e sustentável. Um tal objetivo implica frequentemente numa redefinição do papel dos poderes públicos a fim de regular a competição entre os diferentes atores pelo acesso à terra.

Em coerência com a Declaração de Paris e no respeito da história de cada país, a cooperação internacional deve apoiar às políticas fundiárias cuja definição seja – ou foi – objeto de um debate e de um processo de negociação em nível nacional, incluindo os diferentes atores, públicos, privados e associativos implicados. Este apoio deve contribuir para a promoção de uma governança democrática e justa do fundiário.

Tais são as mensagens que os atores franceses da cooperação sobre o fundiário, em torno do Comitê Técnico “Fundiário e Desenvolvimento”, propõem como estratégia para a Cooperação Francesa, num Livro Branco, do qual este texto constitui o resumo.

Reunindo especialistas, pesquisadores e responsáveis da Cooperação Francesa, o Comitê Técnico “Fundiário e Desenvolvimento” é um grupo de reflexão informal que colabora, desde 1996, com a Cooperação Francesa em termos de estratégia e de supervisão de ações sobre o fundiário, em rede com numerosos atores franceses e internacionais. O Comitê Técnico “Fundiário e Desenvolvimento” tomou a iniciativa de criar o sítio <www.foncier-développement.org>. O Livro Branco foi elaborado sob a coordenação do Comitê Técnico em diálogo com numerosos atores, no Sul e no Norte.



Direction générale
de la Coopération Internationale
et du Développement

DgCiD