

Por uma política de ordenamento territorial e fundiário: o possível exemplo catarinense

Ademir Antonio Cazella¹

Se é verdade que rural não é sinônimo de agrícola, nem de atraso, não se pode negligenciar o lugar de destaque que a agricultura ocupa na economia nacional e, em particular, nas regiões rurais do País. No entanto, a persistência de segmentos sociais subjugados a relações de produção arcaicas, como importante parcela da agricultura familiar e de assalariados agrícolas sazonais, mantém a urgência de políticas públicas que busquem equacionar o acesso precário de milhões de agricultores à terra. Nesta análise apresentamos as justificativas e diretrizes de uma política de crédito fundiário concebida como instrumento de ordenamento territorial.

O crédito fundiário pode se converter numa política mais ampla e inclusiva, ou seja, que não se limite a ações pontuais e complementares de um programa de reforma agrária. No Brasil, essa proposta enfrenta dificuldades de várias ordens; no entanto, duas delas são fundamentais: a) resistências de cunho ideológico; b) falta de tradição e bases técnicas das agências públicas de desenvolvimento rural na área do crédito fundiário. Nosso propósito principal é apresentar elementos relacionados ao primeiro item, sem deixar de lado comentários sobre o segundo, ou seja, buscamos dialogar com aqueles que rechaçam a ideia de uma política contundente de crédito fundiário, os quais argumentam tratar-se puramente de uma iniciativa de mercado e, portanto, de cunho neoliberal e conservadora.

Dito de outra forma: as políticas de crédito fundiário têm-se deparado, no Brasil, com uma forte resistência de forças políticas envolvidas na luta pela terra. Uma operação dessa natureza é percebida como um mecanismo de desmobilização política dos movimentos sociais que reivindicam a reforma agrária. Além disso, o aprofundamento dessa política esbarra na resistência à mudança por parte de instituições públicas que trabalham com a reforma agrária, em especial do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), que percebe com reticências as ações de crédito fundiário implementadas pela Secretaria de Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Ordenamento territorial e fundiário: salvaguarda da agricultura familiar

Apesar das resistências, torna-se difícil desconsiderar a necessidade de ações que busquem reorganizar as estruturas agrícolas e, de forma mais ampla, o território. Uma política de crédito fundiário concebida como instrumento de reforma agrária associado à concepção de ordenamento territorial e fundiário objetiva salvaguardar o caráter familiar da agricultura, assegurando a sucessão de propriedades familiares colocadas à venda por razões diversas, aumentando o tamanho de estabelecimentos rurais considerados minifúndios e atuando no redesenho

de unidades de produção agrícola. Nos Estados de colonização antiga, os processos sucessórios e a despreocupação ambiental tornaram muitas dessas unidades inadequadas em face do atual contexto socioeconômico e ambiental.

Na maioria desses Estados, as fronteiras agrícolas encontram-se esgotadas, restringindo a desapropriação de novas áreas para fins de reforma. Além disso, uma parcela significativa de unidades agrícolas familiares enfrenta o problema da sucessão. O caso de Santa Catarina é ilustrativo. Segundo o Levantamento Agropecuário Catarinense, realizado em 2003, cerca de 21% (um quinto) dos estabelecimentos rurais encontram-se sem sucessores. A essa cifra deve-se adicionar os casos de agricultores familiares que, por motivações diversas, colocam à venda seus estabelecimentos. Que destino vem sendo dado a essas unidades? Em geral, são adquiridas por empresários locais que investem, preferencialmente, em reflorestamentos com espécies exóticas, ou na criação de gado. Ou seja, a maioria delas perde o caráter familiar.

Outra indicação das limitações operacionais da política de reforma agrária tradicional na maioria dos Estados de colonização antiga pode ser obtida através de uma comparação entre os resultados da atual política de crédito fundiário com os da reforma agrária via desapropriação. Novamente o caso de Santa Catarina é ilustrativo (Tabela 1). Num mesmo ►

¹ Eng.-agr., Dr., Professor do Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas da Universidade Federal de Santa Catarina, C.P. 476, 88040-900 Florianópolis, SC, fone: (48) 3721-5357, e-mail: acazella@cca.ufsc.br.



A política de crédito fundiário objetiva salvaguardar o caráter familiar da agricultura

período de tempo (1983-2009), o assentamento de agricultores pela política de reforma agrária beneficiou cerca de 5,6 mil famílias (28,7%), enquanto o crédito fundiário, por meio dos programas Fundo de Terras², Banco da Terra (1999-2003) e Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), possibilitou o acesso à propriedade da terra a 13,9 mil famílias (71,3%).

As ações fragmentadas e pontuais empreendidas pelo atual programa de crédito fundiário contrastam, no entanto, com a necessidade de se elaborar planos regionais de ordenamento territorial e fundiário por Sociedades de Ordenamento Territorial e Fundiário, dotadas do direito de preferência de compra de terras. A partir dos cadastros de imóveis rurais, a elaboração desses

planos exigiria a identificação dos estabelecimentos rurais com problemas de sucessão, em regime de posse, vulneráveis do ponto de vista econômico e ambiental, e excessivamente fragmentados ou mal “desenhados”.

Observatórios do mercado de terras rurais

As experiências de países onde Sociedades dessa natureza foram constituídas revelam que elas desempenham um papel estratégico de desenvolvimento territorial sustentável, calcado num profundo conhecimento do mercado regional de terras. Elas ensinam, também, que a operacionalização de uma política de ordenamento territorial e fundiário, além de conhecimento técnico

específico, implica grande disposição e elevado grau de competência da parte de profissionais, atores sociais e organizações territoriais na arte da mediação de conflitos. Na França, por exemplo, existe um sistema de regulação dos mercados fundiários que integra ações do Estado e organizações profissionais agrícolas pouco conhecido fora de suas fronteiras.

As Sociedades de Ordenamento Fundiário e de Estabelecimento Rural (Safer) têm como missão melhorar as estruturas agrícolas, aumentar a superfície de certas unidades de produção e facilitar a instalação de novos agricultores. Trata-se de sociedades anônimas, sem fins lucrativos, geridas por um conselho de administração, que reúne diversos acionistas: bancos e cooperativas de crédito agrícola, coletividades locais e organizações profissionais agrícolas. A instância de decisão interna é constituída por uma comissão paritária entre representantes do Estado e da profissão agrícola, esta representada pelo segmento sindical.

Essas Sociedades estão habilitadas a adquirir, trocar ou revender terras num prazo de 5 anos. A atribuição do direito de preempção (preferência de compra) permite que as Safers definam quem será o comprador de terras agrícolas colocadas à venda no território que ela administra. A essa preferência de compra acrescenta-se a possibilidade de fixar o valor da terra com base nos preços históricos, mesmo que outros compradores estejam dispostos a pagar um montante maior. Para que isso possa funcionar, qualquer venda de terras agrícolas deve ser objeto de uma notificação à Safer.

Essa obrigatoriedade de informação faz da instituição um observatório privilegiado do mercado fundiário, o que lhe permite agir contra a especulação fundiária. Mesmo que haja controvérsias na França sobre a eficácia dessa estrutura em relação aos seus propósitos originais, o fato é que as Safers estão

Tabela 1. Número de famílias de agricultores beneficiadas pelas políticas de reforma agrária tradicional e de crédito fundiário no Estado de Santa Catarina – 1983 a jul. 2009

Política pública de acesso à terra	Santa Catarina	
	Famílias	%
Assentamento Inca (1983 a jul. 2009)	5.599	28,7
Fundo de Terras (1983 a dez. 2008)	2.634	13,5
Banco da Terra (1999 a dez. 2003)	4.685	24,0
PNCF (2004 a jul. 2009)	6.589	33,8
Total	19.507	100,0

Fonte: Inca e Secretaria de Estado da Agricultura e Desenvolvimento Rural.

² Programa de financiamento de imóveis rurais criado pelo governo do Estado de Santa Catarina no início dos anos 1980, quase duas décadas antes da iniciativa federal.



Crédito fundiário permitiu acesso à terra para 13,9 mil famílias catarinenses

presentes em todo o território daquele país, mediadas por uma organização descentralizada e integrando o leque de instituições que atuam na gestão do desenvolvimento rural. Sua história de intervenção, fragilidades, contradições, limitações e, principalmente, conhecimento técnico acumulado podem servir de referência para o aprimoramento da atual política de crédito fundiário no Brasil.

Além de atuar na estrutura dos estabelecimentos rurais, essa política permite uma articulação com a gestão de Unidades de Conservação, implantação de corredores ecológicos, planejamento do uso não agrícola de áreas rurais e de infraestrutura do meio rural. Abre-se aqui um vasto campo de intervenção para a integração das ações públicas de acesso à terra no meio rural com aquelas do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e com o debate atual sobre a pluriatividade agrícola e as ocupações rurais não agrícolas. Sem isso, corre-

-se seriamente o risco de que a atual política de crédito fundiário, tal como vem sendo conduzida, fique à mercê de práticas políticas de cunho clientelista e reforce os argumentos de quem vê nela o esvaziamento da bandeira de luta pela reforma agrária. Nessa área, o Governo do Estado de Santa Catarina, através da sua estrutura de empresas ligadas ao desenvolvimento rural, em especial via projeto Microbacias e Secretarias de Desenvolvimento Regional, pode implementar uma política inédita e inovadora de ordenamento territorial e fundiário no meio rural.

Literatura consultada

1. ALTMANN, R.; MIOR, L.C; ZOLDAN, P.C. *Perspectivas para o sistema agroalimentar e o espaço rural de Santa Catarina em 2015: percepção de representantes de agroindústrias, cooperativas e organizações sociais*. Florianópolis: Epagri, 2008. (versão preliminar).
2. CAZELLA, A.A. Base de serviços rurais estratégicos à promoção do desenvolvimento territorial no Brasil. *Raízes*, Campina Grande. v.28-29, n.1-2, p.132-142, 2009/2010.
3. CONDÉ, P. A. *O acesso à terra via políticas públicas e a visão do público não-mobilizado na luta pela terra: o crédito fundiário no município de Caçador (SC)*. 2006. Dissertação (Mestrado), PPAGR/UFSC, Florianópolis, SC, 2006.
4. MERLET, M. *Políticas fundiárias e reformas agrárias*. Brasília: MDA/NEAD, 2002.
5. NEUMANN, P.S. *O impacto da fragmentação e do formato das terras nos sistemas familiares de produção*. 2003. Tese (Doutorado), PPEP/UFSC, Florianópolis, SC, 2003.
6. PAGEAUX, B. *Étude de l'apport potentiel de l'expérience des Sociétés d'Aménagement Foncier Françaises (Safer) pour optimiser le fonctionnement des politiques publiques d'accès à la terre au Brésil*. École Polytechnique de l'Université de Tours, 2007 (Raport de stage).
7. PEREIRA, S. A. *O crédito fundiário como mecanismo de acesso à terra: estudo de caso no município de Cerro Negro - Santa Catarina*. 2009. Dissertação (Mestrado), PPAGR/UFSC, 2009. ■